

Rettsvirkningene av Riksrettsdommene

Kandidatnr:

Veileder: Dag Michalsen

Leveringsfrist: 25. nov 2002

Til sammen 17815 ord

12.06.2003

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
2	INNLEDENDE BEMERKNINGER OM RIKSRETTE	2
3	RIKSRETTSDOMMERNES HABILITET	6
4	RIKSRETTENS AVGJØRELSE I STATSFORFATNINGSSPØRSMÅL	15
4.1	INNLEDNING OM RIKSRETTE SOM GRUNNLOVSTOLKER	15
4.2	UTVIKLINGEN AV REGJERINGENS OPPLYSNINGSPLIKT	16
4.3	SPØRSMÅL OM DE PROVISORISKE ANORDNINGER	23
4.3.1	INNLEDNING	23
4.3.2	PROVISORISKE ANORDNINGER OG STORTINGETS BESKATNINGSRETT	23
4.3.3	PROVISORISKE ANORDNINGER OG STORTINGETS LOVGIVNINGSRETT	26
4.3.4	VIRKNINGENE AV RIKSRETTSSAKENE FOR ANORDNINGENES OMRÅDE	28
4.4	BEVILGNINGSREGLEMENTET	31
4.5	SANKSJONSSPØRSMÅLET OG INNFORINGEN AV DET PARLAMENTARISKE SYSTEM	36
4.6	KONSTITUSJONELL NØDRETT	42
5	SÆRLIG OM PREJUDIKATVERDIEN AV RIKSRETTSDOMMENE	44
5.1	BEGREPET PREJUDIKAT	44
5.2	PREJUDIKATVERDIEN AV RIKSRETTENS AVGJØRELSE	45
5.3	SÆRLIG OM ØDELSTINGETS PÅTALEPRAKSIS	47
6	KONKLUSJON	49
7	LITTERATURLISTE	50

1 Innledning

Riksretten har gjennom Norges forfatningsrettslige historie bidratt til å avgjøre mange spørsmål som har vært svært viktige for de øverste statsmakter. Målet med denne avhandlingen er å redegjøre for hvilke rettslige virkninger Riksrettens dommer har fått på konstitusjonelle spørsmål. Dommene relaterer seg til statsmaktene og da særlig til forholdet mellom Stortinget og kongemakten. Ikke alle spørsmål Riksretten har behandlet er like viktige. Jeg kommer derfor til å behandle de viktigste avgjørelsene som har hatt betydning for statsrettslige spørsmål og da særlig mht bevilgningsretten, statsrådenes og regjeringens opplysningsplikt, sanksjonsspørsmålet, grensene for den provisoriske anordningsrett og konstitusjonell nødrett. Jeg kommer imidlertid ikke bare til å behandle dommene, men også Riksrettens kjennelser om dommernes habilitet.

Disse prosessuelle innledende spørsmålene har gitt langvarig og rik rettspraksis og det vil være interessant å se hvordan Riksretten har brukt tidligere kjennelser i avgjørelser av lignende spørsmål. De prosessuelle spørsmål vil deretter bli sammenlignet med dommene i de statsrettslige spørsmål for å drøfte om avgjørelsene har noen prejudikatverdi og om de har hatt betydning for Odelstingets påtalepraksis.

Avhandlingen er hovedsakelig rettshistorisk, men den skal også vise hvordan dommene har rettslig betydning for gjeldende statspraksis. Jeg har tatt utgangspunkt i dommene og kjennelsene om habilitetsspørsmålet og supplert med annen juridisk og historisk litteratur.

Når det i oppgaven henvises til en grunnlovsbestemmelse (Grl.), menes Grunnloven av 4. november 1814 dersom annet ikke fremgår av teksten.

2 Innledende bemerkninger om Riksretten

Etter den nye forfatningen i 1814 fikk Norge en ny type domstol. Riksretten dømmer i første og siste instans for embetsforbrytelser begått av statsrådet og medlemmer av Høyesterett og i forbrytelser begått av stortingsrepresentanter i egenskap av stortingsmedlem. Riksretten har til oppgave å ta stilling til spørsmål som gjelder det konstitusjonelle ansvar. Den har hatt en viktig plass i Norges forfatningsrettslige historie, og er blitt brukt til sammen 8 ganger. Voteringer om å reise tiltale for Riksrett er imidlertid blitt foretatt flere ganger også i nyere tid, men Riksretten ble sist brukt i 1926/27. Riksretten består av medlemmer fra Høyesterett og Lagtinget, og Odelstinget er påtalemyndighet. Det er altså kriminelle handlinger begått av konstitusjonelt ansvarlige personer som hører inn under Riksrettens område og hovedsakelig er Riksretten en straffedomstol. Jeg bruker ordet ”hovedsakelig” fordi Riksrettens avgjørelser har fått stor betydning for spørsmål utenfor den anklagedes forhold, og det er de rettslige virkningene av disse avgjørelsene som skal drøftes i oppgaven. Før jeg går i gang med å se på de enkelte avgjørelsene vil jeg gjøre noen innledende merknader så forhold ved Riksrettens avgjørelser kommer lettere frem og bidrar til forståelsen av oppgavens mål og mening.

For det første er kompetansestriden mellom kongemakten og Stortinget på 1800-tallet viktig å ha i bakgrunnen ved lesingen av de forskjellige statsrettslige spørsmål som ble behandlet av Riksretten. Under de forskjellige kategoriene av konstitusjonelle spørsmål jeg stiller opp, vil jeg forklare mer detaljert om bakgrunnen for saken så avgjørelsens betydning kommer lettere frem. Her vil jeg bare besvare spørsmålet hvorfor i det hele tatt Riksretten ble brukt som fortolkning av konstitusjonelle spørsmål istedenfor å bare endre Grunnloven og dermed unngå regelkollisjoner. Spørsmålet vil få flere svar enn nødvendig i en liten avhandling. Grunnlovskonservatismen i Norge er en av grunnene. Den gikk kort ut på at Grunnloven ikke skulle endres, men betraktes med respekt og ære. Grunnloven var det største og viktigste symbol for Norges nyvunne frihet og selvstendighet etter 1814 og også en garanti mot å bli presset for langt av den svenske unionskongen. Men Grunnloven var bygd på maktfordelingslæren med en sterk

kongemakt som motpol til Stortinget som den lovgivende makt og med dårlige kommunikasjonsmuligheter mellom statsmaktene. Kongen var i besittelse av utsettende (suspensivt) veto i lovsaker og absolutt veto i grunnlovssaker. Konsekvensen av dette var at endringer i statsretten ikke kunne gjøres ved å endre Grunnloven hvis Kongen nektet å sanksjonere forslaget og la ned veto. En måte å løse konflikter på var da med riksrett til mange statsråders fortvilelse som konstitusjonelt ansvarlige personer i stillingen mellom to aggressive parter, Stortinget og unionskongen.

For det andre var Riksrettens som Høyesteretts voteringer hemmelige og dommene kan ikke leses på samme måte som dagens rettskildelære bruker høyesterettspraksis for å drøfte rettsspørsmål. Voteringene i Høyesterett ble gjort offentlige ved lov i 1863, men offentlighet ble ikke innført for riksrettsdommene.¹ Etter ansvarlighetsloven av 1828 § 8 var det fortsatt straffansvar for Riksrettens president hvis han utferdiget offentlig kunngjøring om sakens utfall. Og ”*aabenbarer noget Medlem af Rigsretten, af hvilken Mening han selv eller nogen af Rettens øvrige Medlemmer har været under Voteringen av en Sag*”, kunne det medføre bøter eller i visse omstendigheter embetsfortapelse. Bare domsslutningen var offentlig.

Høyesterett var tidligere meget tilbakeholdne med å ville offentliggjøre sine voteringer. Det hadde sin bakgrunn i frykt for at domstolen skulle miste sin ære og status, og at hemmelighold ga den beste garanti for rettferdighet og mot påvirkning utenfra til å avgjøre en sak på spesiell måte. Etter offentliggjøringen av høyesterettsdommene i 1863 viste det seg imidlertid at domstolens frykt var ugrunnet, og det har hatt stor betydning for rettsutviklingen at dommene kunne anvendes til å løse rettsspørsmål. En av grunnene til at Stortinget ønsket offentlighet av Høyesteretts virksomhet i den første tid etter 1814 var grunnet i kontrollhensynet da høyesterettsdommere ellers ikke ville bli gjenstand for riksrettsansvar på en effektiv måte. Etter hvert ble dette hensynet avlastet av rettskildepriippet der behovet for å kunne bruke dommene til mer aktiv kildekritikk ble det sentrale.² Forbudet mot offentlighet hadde også sin bakgrunn i tidligere ideer som i den preussiske landrett av 1794 der det var forbud mot å legge vekt på tidligere avgjørelser. Formålet kan ha vært å hindre domstolene fra å drive rettsskapende virksomhet. Disse holdningene kommer til uttrykk i mange riksrettsaker

¹ For offentlighetens lange forhistorie se Innst. O. VIII (1927).

² Jfr. Dag Michalsen; ”Offentlighetsprinsippet og prejudikatlæren”, i Ånd og Rett, Festskrift til Lasson, Oslo 1997, side 729-739.

som jeg vil komme mer utførlig tilbake til i kap. 4.1 der dommerne ikke ønsker å gi noen fortolkninger av spørsmålet utover det som er nødvendig for å avgjøre skyldspørsmålet.

At bare domsslutningen var offentlig fikk den konsekvens at domsreferatene ble mindre opplysende. Særlig Riksrettens dissenser kom ikke frem i dommen og ga ikke noen formening om de enkelte dommernes oppfatninger av saken. Hemmeligholdet av dommene gjorde det imidlertid ikke umulig for partene i senere riksrettssaker å bruke avgjørelsene. De brukte protokollkomiteens innstillinger og stortingsforhandlinger aktivt sammen med annen juridisk litteratur. Aschehougs tre-bindts verk fra 1890-tallet om statsforfatningen for eksempel er bygd på antakelser av Riksrettens voteringer. Dessuten hadde Stortinget også adgang etter Grl. § 83 til å innhente Høyesteretts ”*Betænkning over juridiske Gjenstande*”.

Grunnen til at offentliggjøring av Riksrettens voteringer ikke ble vedtatt samtidig med lovforslaget om offentlighet for Høyesteretts dommer, skyldtes at da det 40 år gamle tilbakevendende spørsmålet endelig ble vedtatt i Stortinget og sanksjonert av Kongen, ikke lenger var så aktuelt med Riksrettssak.³ I 1884 under riksrettssaken mot Selmer sendte Høyesterett selv en henstilling til Justisdepartementet om å overveie offentlige voteringer også i Riksretten, men noen proposisjon ble ikke fremsatt. Og et forslag på Stortinget i 1885 som ble oversendt Regjeringen ble heller ikke fulgt opp.

Straffansvaret om offentliggjøring gjaldt imidlertid bare for voteringen (jfr. ordlyden i § 8). Etter reglementet av 1815 § 20 kunne Riksretten selv bestemme ”*om og hvorvidt Sagens Akter ved Trykken skal publiceres formedelst offentlig Foranstaltning*”. Saken mot Selmer ble utgitt som eget Rigsretstidende i 3 bind. Etter samme reglementets § 5 skulle Riksretten ”*holdes for aabne Døre*”, men rådslagning og votering foregikk som etter gjeldende rett for lukkede dører, og voteringen i saken ble hemmeligholdt helt frem til 1930.⁴

Stortingsrepresentant Amelns forslag til forandring § 1⁵ i reglement for riksretten av 18. september 1815 om offentliggjøring av voteringen ved opplesning i retten eller i forbindelse med dommen eller på annen måte som retten bestemmer, ble enstemmig

³ Innst. O. VIII (1927) side 3.

⁴ Se Arne Fliflet; ”Studiebok i statsforfatningsrett”, 4. utgave, Universitetsforlaget 1991, side 468

⁵ Innst. O. VIII (1927) side 7

vedtatt av Odelstinget⁶ og av Lagtinget⁷ og sanksjonert av Kongen 18. februar 1927. Lovendringen trådte etter forslaget § 5 i kraft straks. Forslaget ble vedtatt midt under riksrettssaken mot Abraham Berge og denne saken var hovedgrunnen til at loven ble endret så raskt. Denne saken ble den første som ble offentliggjort med både aktene og voteringene etter den nye lovendringen. I sakene fra 1816 til 1883 ble voteringene hemmeligholdt og bare domsslutningen oversendt Regjeringen. I denne avhandlingen vil jeg gå aktivt inn i dommene og de vil vise at voteringene var utførlige og godt begrunnet.

⁶ Forhandlinger Odelstinget for 1927 s. 43-47

⁷ Forhandlinger Lagtinget for 1927 s. 2-9

3 Riksrettsdommernes habilitet

Spørsmålet om riksrettsdommernes habilitet er blitt behandlet i en rekke riksrettsdommer. Inhabilitet etter dagens definisjon forekommer der personer har en slik tilknytning til en situasjon at de anses uskikket til å medvirke ved avgjørelsen. Formålet er å hindre at dommere skal favorisere partene i de avgjørelser de tar. Dette spørsmålet kom opp mange ganger i riksrettssakene. Jeg skal nå redegjøre for de viktigste spørsmålene som kom opp og se hvordan de har virket inn på praksis. Det rettslige utgangspunkt Riksretten hadde for å avgjøre dommernes habilitet var Riksrettsreglementet av 18. september 1815 § 9 der det het *"Førend det tilstedes den Anklagede at forskyde af Rigsrettens Medlemmer, skal det af Præsidenten undersøges, om nogen af disse er hin saa nær beslægtet som Søskendebørn, eller ligesaa nær besvogret, eller af nogen anden lovlig Grund ei bør sidde i Retten."* Slektskap og svogerskap ble altså ubetinget ansett som inhabilitet, men det var uttrykket "annen lovlig grunn" som gav grunnlaget for diskusjonene om habilitet i riksrettsdommene.

Den første kategorien av inhabilitetsinnsigelser gikk mot dommere fra Lagtinget som tidligere hadde vært medlemmer av Odelstinget. Grunnen til at disse innsigelser ble reist har sin bakgrunn i organiseringen av riksrettsinstituttet. Etter Grl. §§ 86 og 87 består Riksretten av medlemmer fra Høyesterett og Lagtinget, og Odelstinget anlegger sak. Noen kombinasjon av vervet som riksrettsdommer og anklagemyndighet foreligger ikke etter Grunnlovens system. I de saker habilitetsspørsmålet har kommet opp, har det vært på grunn av kombinasjon av disse verv spørsmålet er blitt reist. I den første riksrettssaken mot statsråd Haxthausen 1814-1816⁸ ble dommere som hadde vært medlem av odelstinget året før saken kjent habile. Prinsippet om at anklagemyndigheten skal være adskilt fra den dømmende var vel anerkjent også i saken mot Haxthausen. Likevel ble kaptein Ræder kjent habil med 19 mot 6 stemmer selv om han var medlem

⁸ Stort. Forh. (1883), 5. dok. Nr 80 s. 9

av det Odelstinget som besluttet tiltale for Riksretten for samme sak. Assessor Debes som var av mindretallet begrunnet sitt standpunkt med at "*Ingen kan være Anklager og Dommer i samme Sag*"⁹. Debes mente videre at hensynet til rettferdighet og Riksrettens ære tilsa at dommere som hadde vært med på å beslutte tiltale burde uttre fra Riksretten. Men etter at flertallet voterte mot dette, ble de andre dommerne fra det tidligere Odelsting også kjent habile.

Begrunnelsen flertallet ga var den omstendighet at noen medlemmer hadde vært medlemmer av det forrige Odelsting "*ikke i for sig kan være Grund for Rigsretten til at opnævne nogen til udtrædelse.*" I denne saken ble det lagt mer vekt på at personlige forhold medførte inhabilitet. Høyesterettsassessor Omsen fikk uttre fordi han var blitt bedt om å føre saken for Haxthausen før han ble medlem av Høyesterett. Det ble lagt vekt på at han hadde sett sakens dokumenter og lovet Haxthausen å utføre hans sak for Riksretten.

Denne riksrettssdommen skiller seg noe ut fra de andre som jeg skal vise senere i oppgaven og dette synet på habilitet ble ikke gjenstand for videre praksis.

Habilitetsspørsmålet kom særlig på spissen i saken mot ministeriet Selmer i 1883-84. Denne saken er såpass spesiell i norsk forfatnings historie at den vil bli mye omtalt i denne avhandlingen. Her skal bare sies at habilitetsspørsmålet ble reist fordi saken ble utsatt til etter et nytt stortingsvalg. Sakens bakgrunn var kort at ministeriet Selmer nektet å sanksjonere Stortingets grunnlovsforslag om statsrådenes adgang til Stortinget. Saken ble utsatt i 1881 for at velgerne skulle ha mulighet til å gi sitt standpunkt ved stemmegivning. Etter valget ble venstremenn satt inn i Lagtinget, og det ble i saken reist spørsmål om disse dommernes habilitet da de hadde vært medlemmer av det odelstinget i 1881 som besluttet å utsette saken. Selv om de hadde deltatt i beslutningen om utsettelse og i samme anledning gitt uttrykk for sine meninger om de tvistespørsmål saken gjaldt, besluttet Riksretten ved kjennelse 18. september 1883 samtlige medlemmer av Riksretten habile. Her er verdt å merke seg at retten var delt også i dette prosessuelle spørsmålet som selve tvistespørsmålet. Alle medlemmer av Høyesterett stemte for inhabilitet. I saken mot Haxthausen var ikke høyesterettsdommerne av samme mening. De stod ikke steilt mot lagtingsmedlemmene slik som i saken mot Selmer. Castberg mener at det rette er vel å betrakte deltakelsen i en slik

⁹ Stort. Forh. (1883), 5. dok. Nr 80 s. 9

odelstingsbeslutning som inhabil¹⁰. Formålet med utsettelsen var å få velgernes støtte til å reise sak for Riksretten. Andenæs uttaler videre at det er mye fra juridisk side å utsette på fremgangsmåten i saken¹¹. I realiteten ble utsettelse besluttet for på forhånd å være garantert domfellelse av ministeriet Selmer. Han mener saken ikke tilfredsstilte minstemål til krav om rettferdig rettergang.

Hadde denne saken kommet opp i dag, ville den kunne vært i strid med EMK art 6, 1.¹² Saken mot Haxthausen står derfor ikke som noen bindende dom i habilitetsspørsmålet, og den ga heller ikke uttrykk for den senere oppfatning av habilitetsspørsmålet som Høyesterett hadde i saken mot Selmer. Uansett hvilke virkninger disse sakene sett samlet skulle gi, ble praksis skjerpet med den nye lov om rettergangsmåten i riksrettssaker¹³ § 6. Den bestemmer at forskriftene i lovgivningen om de alminnelige domstoler gjelder for spørsmålet om habilitet. Domstolloven¹⁴ § 106, pkt 6 bestemmer videre at ingen kan være dommer når han har handlet i saken for en part eller for påtalemyndigheten. Og da Odelstinget er påtalemyndighet vil en riksrettsdommer som har vært odelstingsmedlem i forbindelse med befatningen av saken være inhabil etter dagens gjeldende rett. Denne første kategorien av habilitetsspørsmål og Riksrettens oppfatning av spørsmålet kommer bedre til syne ved å se det i sammenheng med neste kategori.

Den andre kategorien av habilitetsspørsmål som er blitt reist er om dommere fra Lagtinget som medlemmer av Stortinget og har tatt standpunkt i en sak er inhabile. I saken mot statsminister Løvenskiold i 1836 ble dette spørsmål omfattende drøftet¹⁵. Kongen besluttet 2. juli 1836 at Stortinget skulle oppløses 8. juli, og statsministeren ble tiltalt for Riksrett for ikke å ha protestert mot Kongens beslutning som øyensynlig landsskadelig for riket. Det var blant annet ikke vedtatt noe budsjett. Da Stortinget fikk melding om oppløsningen 7. juli vedtok det en adresse til Kongen der Stortinget

¹⁰ Frede Castberg; "Norges Statsforfatning", bind 1, Universitetsforlaget, tredje utgave, Oslo 1964 s.340

¹¹ Johs Andenæs; "Konstitusjonelle reformer i historisk perspektiv", Nytt norsk tidsskrift nr. 2/2000

¹² "everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independant and impartial tribunal established by law".

¹³ Lov av 5. feb. nr. 2. 1932

¹⁴ Lov av 13. aug. nr. 5. 1915

¹⁵ Stortingsforhandlinger 1883, 5, dok. Nr. 80 s. 58 ff

beklaget beslutningen om oppløsningen. Odelstinget besluttet samme dag riksrettstiltale mot Løvenskiold.

I denne saken reiste defensor en rekke inhabilitetsinnsigelser mot Riksretten som den måtte ta stilling til. En av innsigelsene fra forsvaret var at lagtingsmedlemmene hadde ”gereret sig som Parter i Sagen og paa den mest utvedydige Maade tilkjendegivet deres Mening og afsagt deres Dom i den”¹⁶ da adressen til Kongen ble vedtatt av Stortinget. Et viktig hensyn bak habilitetsregler er å hindre dommere som er forutintatte å dømme i en sak. I Løvenskiold-saken måtte Riksretten for å avgjøre om statsministerens unnlatte protest mot Kongens oppløsning av Stortinget var øyensynlig landsskadelig for riket etter Grl § 30, annet ledd avgjøre om Stortinget hadde rett i sin holdning. Assessor Sars mente til tross for dette at av Stortingets adresse ”kunde man ikke noe sikkert vite” og at av en slik framstilling kunne ikke lagtingsmedlemmene bli inhabile. Han hevdet adressen var gitt i ubestemte ytringer og siden den var avfattet før utskrift av statsrådsprotokollen forelå, inneholdt den bare gjetninger av hva Kongens resolusjoner innebar. Sars la videre vekt på at lagtingsmedlemmene ikke ville få noen skade eller fordel av utfallet. I såfall deler de den med hele Norge skrev han videre. Sars beskrev lagtingsmedlemmene som Norges utkårede menn, og riksrettsreglementets § 9 måtte leses med forbehold at det ikke bør stilles like store krav til lagtingsmedlemmene som til andre dommere. I flertallets begrunnelse kommer det moment til syne at Grunnloven kombinerer de to verv som lagtingsmedlem og derav dommer i Riksretten og stortingsmedlem. Derfor kunne det ikke unngås at dommere i Riksretten måtte ta stilling til spørsmål de tidligere hadde behandlet.

I riksrettssaken mot ministeriet Berge i 1926/27 oppstod det også spørsmål om lagtingsmedlem advokat Johan Henrik Christiansens befatning med saken som stortingsmedlem. Aktoratet¹⁷ mente han burde oppnevnes til uttredelse for at han som medlem av Finanskomiteen hadde kommet inn på sakens strafferettslige og konstitusjonelle spørsmål. Aktoratet hevdet Christiansen uttalte seg bestemt og ensidig om saken til fordel for de tiltalte regjeringsmedlemmers handlemåte, og at det var egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet og uhildethet. Mindretallet i Riksretten som assessor Hazeland mente Christiansens uttalelser var for vidtgående og ekstraordinære

¹⁶ Stortingsforhandlinger 1883, 5, dok. Nr. 80 s. 62

¹⁷ Riksrettstidende 1926-27 s. 2135

på et forberedende trinn av saken og mente han var inhabil. Jenssen¹⁸ mente Christiansen var så bundet av sine uttalelser når han bl.a. hadde hevdet ”*det var uundgåelig for staten å yde handelsbanken støtte i mai 1923 med et tilstrekkelig beløp*”, og videre: ”*det var efter vår mening likeså nødvendig at denne støtteaksjon skjedde i stillhet, som at den overhode foregikk*”, at han måtte være uhildet som dommer i Riksretten.

Flertallet med førstvoterende assessor Eyvind Andersen i spissen mente derimot at Christiansen hadde kommet med sine uttalelser i forbindelse med komitébehandlingen, et verv han hadde plikt til å inneha, og til å bedømme saken ut ifra. Det var vervet som stortingsmann som hadde medført hans meningsuttalelse, og Andersen henviste til Grunnlovens system som anordner dobbeltstillingen for henholdsvis medlemmer av Lagtinget og medlemmer av Stortinget. Førstvoterendes oppfatning og begrunnelse er her i harmoni med flertallets beslutning om habilitetsspørsmålet for lagtingsmedlemmene i saken mot Løvenskiold. Men i Berge-saken hadde lagtingsmedlemmet uttalt seg bestemt om saken og tatt stilling til den mens dette ikke var tilfellet i saken mot Løvenskiold. Der var det fra de omhandlede lagtingsmedlemmenes side bare rettet kritikk. Samlet sett viser disse tre sakene at Riksrettens avgjørelser står i forhold til hverandre og den rettslige virkningen av dem er at inhabilitet ikke inntraff for riksrettsdommere som har uttalt seg om saken i verv som er kombinert etter Grunnloven. Denne oppfatning forutsetter også da Riksrettens syn på habilitet for verv som ikke er kombinert. I Løvenskiold-saken da dommerne begrunnet sitt standpunkt med at vervene var kombinert, blir den naturlige forståelse at verv som ikke er kombinert leder til inhabilitet. Dette er i overensstemmelse med høyesterettsdommernes standpunkt i saken mot Selmer da de alle stemte for at de tidligere odelstingsmedlemmene som utsatte saken burde være inhabile. I Berge-saken var det på den annen side et betydelig mindretall som mente Christiansens uttalelser var for omfattende og noen av dommerne fra flertallet tok uttrykkelig forbehold at det kan tenkes omstendigheter som faller utenfor det som er naturlig at et stortingsmedlem befatter seg med. Dette momentet leder an til den tredje typen av habilitetsspørsmål gjennom riksrettshistorien.

¹⁸ Riksrettstidende 1926-27 s. 2137

Det kan tenkes at personer selv uten å være i slekt med den anklagede likevel ikke bør delta i behandlingen utfra prinsippet om at det foreligger ”særegne omstendigheter”. At assessor Omsen fikk uttre i saken mot Haxthausen kan begrunnes ut fra dette prinsippet. I saken mot grev Wedel i 1821 der statsråden var anklaget for å ha solgt statens blåfarge, arsenikk og kobber uten å forelegge saken for statsrådet, og for det andre utstedet veksler uten dekning i bevilgningsvedtak og opprettet vekselkontor, måtte lagtingspresident Krohg uttre av retten. Krohg var medlem av samme regjering som Wedel og han hadde deltatt i statsrådsmøtet der beslutning om opprettelsen av vekselkontoret ble tatt som Wedel var tiltalt for. Førstvoterende Langberg mente Krohgs tilstedeværelse ved fattelsen av resolusjonen for vekselkontorets opprettelse var tilstrekkelig grunn for at dommeren måtte uttre av retten.¹⁹ To dommere dissenterte. Assessor Collett hevdet dommerens deltakelse ikke var tilstrekkelig til at han burde uttre. Collett begrunnet sitt syn i at om Odelstinget anså hele statsrådet for å ha deltatt, burde tiltale for Riksretten ikke bare vært reist mot grev Wedel alene. Og videre hevdet Collett at hvis Krohg måtte uttre, ville dette avgi et slags prejudikat for at Krohg og de andre statsrådene kunne anses implisert i saken og følgelig tiltales. Men flertallet fulgte Langbergs votering. Selv om Colletts votering ikke ble tatt til følge av flertallet er det interessant å se hans uttalelser i sammenheng med riksrettssaken mot Jonas Collett i 1827 der grev Wedel ble erklært inhabil. Collett stod tiltalt for å ha bevilget midler fra statskassen dels utenfor dels imot Stortingets beslutning, en praksis som ble innledet da Wedel var finansminister. En av aktors innsigelser for at Wedel skulle uttre som inhabil var at han befant seg i samme situasjon som den tiltalte, og om Collett ble dømt, ville ansvar stå åpent for greven som Colletts forgjenger i finansdepartementet. Collett kunne fra sin side henvise til tidligere praksis fra grevens side og Wedel kunne senere bli underkastet riksrettstiltale.²⁰ Førstvoterende assessor Lange ga aktors innsigelse langt på vei medhold og mente Wedel burde uttre fordi han som den tiltaltes forgjenger og den som brukte og begynte den praksis Collett var tiltalt for, ville ha interesse av at Collett ikke ble dømt i saken for å få sin egen praksis erklært lovlig. Lange la vekt på at saken stod Wedel nærmere enn om han bare hadde ytret seg om saken og da straffansvar kunne bli gjort gjeldende for begge og Wedels deltakelse kunne gi han personlig innflytelse på utfallet, var det grunn til at Wedel måtte uttre. Til støtte for rettens

¹⁹ Stortingsforhandlinger 1883, 5, dok. nr. 80 s. 21

²⁰ Stortingsforhandlinger 1883, 5, dok. nr. 80 s. 45-49

begrunnelse ble det av andre dommere henvist til Norske Lov 1-5-6 der det het at *”Ingen Dommere maa dømme i de Sager som hannem selv gjelde paa”*.

Også i saken mot Berge i 1926/27 ble en forhenværende statsråd kjent inhabil av samme prinsipp²¹. Statsråd Karl Sanne kom inn i Regjeringen i desember 1923 og ble ikke tiltalt da støtten til Handelsbanken ble gitt i mai samme år. Aktoratet kom med innsigelse mot Sanne i det preliminnære møte fordi han hadde deltatt i statsråd hos Kongen 19. januar 1924, vært medlem da spørsmålet om statsgarantien ble behandlet, vært medlem av Regjeringen da statsgarantien til Handelsbanken ble gjort effektiv og dessuten at han hadde vært regjeringskollega med de tiltalte. Av disse grunner mente aktoratet det var lite rimelig at Sanne skulle opptre som dommer. Sanne hevdet selv at han heller ikke hadde lyst til å delta som riksrettsdommer, men at det ikke forelå noen gyldig inhabilitetsgrunn som tilsa at han burde uttre. Førstvoterende assessor Rivertz som flertallet av dommerne sluttet seg til tok utgangspunkt som i de andre sakene i riksrettsreglementet § 9 om det foreligger ”noen annen lovlig grunn” for at Sanne var inhabil. Førstvoterende henviste til straffeprosessloven § 68 av 1887 selv om denne bestemmelse etter aktoratets mening ikke kunne brukes da lovens første paragraf uttrykkelig unntok loven fra å gjelde på riksrettssaker. Rivertz mente uttrykket ”noen annen lovlig grunn” siktet til den hver tid gjeldende lovgivning om inhabilitet. Det ble ikke henvist til tidligere riksrettspraksis i voteringen, men metoden riksretten brukte i denne saken er den samme som tidligere saker har vist. Riksretten har aktivt brukt analogier fra andre lover. 1887-loven inneholdt to betingelser for inhabilitet. For det første måtte det foreligge særegne omstendigheter og for det andre må disse være av den art at de er egnet til å svekke tilliten til dommerens upartiskhet. Førstvoterende kunne ikke se at det forelå enkelte særegne omstendigheter, men at de sett samlet var av den karakter at de ut fra dommerens subjektive oppfatning var egnet til skape tvil om Sanne var i stand til, hvis han hadde vært i samme posisjon som de tiltalte, å felle en objektiv upartisk dom over sine tidligere kolleger. Seks av de 26 dommerne dissenterte og kunne ikke se at det forelå særegne omstendigheter i saken da Sanne ikke visste om garantien da den ble gitt og bare hadde vært kollega med de tiltalte regjeringsmedlemmene en kort tid. Denne saken er interessant sett sammen med de tidligere sakene. Det ble ikke henvist til tidligere saker, men vurderingen av habilitetsspørsmålet er blitt gjort på subjektivt skjønnsmessig grunnlag. Hva som er særegne omstendigheter og om de er

²¹ Riksrettstidende 1926/27 s. 2131-2134

egnet til å svekke en dommers upartiskhet beror først og fremst på dommernes egne oppfatninger. Dette forklarer også hvorfor det er blitt dissenser i sakene.

Den nye lov om rettergangsmåten i riksrettssaker²² § 6 bestemmer i dag at den enkelte dommer som det reises inhabilitetsinnsigelse mot selv deltar i avgjørelsen. På dette spørsmålet ble riksrettspraksisen noe annerledes utviklet enn slik loven lyder i dag. Under habilitetsprosedyren forut for Collett-saken reiste syv dommere spørsmål ved sin egen habilitet fordi de hadde oppebåret gratiale og gasjeforhøyelse uten bevilgning fra Stortinget som var det forhold statsråd Collett stod tiltalt for. De syv dommere deltok ikke i voteringen om deres egen habilitet²³ og tok igjen sete i retten etter at deres innsigelser ikke ble tatt til følge. Også assessor Omsen vek sitt sete og tiltrådte igjen etter spørsmålet om hans habilitet var besluttet. Grev Wedel vek sin plass, men måtte som kjent fratre som inhabil. Denne praksis ble også fulgt i 1926/27 da habilitetsinnsigelsene mot Sanne og Christiansen ble besluttet uten deres votering.²⁴ Praksis ble derimot en annen ved habilitetsinnsigelser rettet mot flertallet av rettens medlemmer. Hensynet til retten selv for at den skulle ha mulighet for å kunne fungere tilfredsstillende var avgjørende i saken mot Løvenskiold da innsigelser ble rettet mot samtlige lagtingsmedlemmer for det som er sagt ovenfor. Retten vedtok enstemmig at alle dommere skulle delta.²⁵ Også i 1883 ble dette gjort for to innsigelser. Den ene gjaldt elleve dommere og den andre fire dommere.²⁶ Uansett ble denne praksis med å skille om habilitetsinnsigelser er reist mot enkelte eller mot flertallet av dommerne ikke fulgt opp i Riksrettergangsloven § 6 annet pkt. Praksis var heller ikke så lite vaklende på dette punkt siden 7 dommere ikke deltok i 1827, men 4 dommere deltok i 1883. Komiteen av 1927 til revisjon av riksrettsreglementet mente at ved innsigelser rettet mot et større antall av dommerne, burde de alle delta i beslutningen. Hvor bare innsigelsene var rettet mot ett medlem, burde det ikke delta. Etter komiteens mening var det

²² Lov av 5. febr. 1932 nr. 2

²³ Stortingsforhandlinger 1883, 5, dok. nr. 80, side 41.

²⁴ Riksrettstidende 1926/27 side 2131-2139

²⁵ Stortingsforhandlinger 1883, 5, dok. nr. 80, side 63

²⁶ Selve voteringene er ikke trykt i Rigsretstidende 1883/84. Se mer i Castberg, "Norges Statsforfatning", bind I, Oslo 1964, side 344.

imidlertid vanskelig å skjelne og derfor foreslo komiteen den alminnelige regel som nå gjelder.²⁷

Unntak fra Riksrettens konsekvente praksis forekommer også på habilitetsspørsmålets område. De første riksrettsdommer stilte unntak fra oppfatningen om inhabilitet for dommere som ikke hadde verv som ved Grunnloven var kombinert. I saken mot Wedel ble en statsrevisor erklært habil for ”*Den Omstendighed, at Statsrevisionen har bemærket i Regnskabet, at Intet med Hensyn til de omhandlede Poster er anført til Indtægt, kan Intet relevare.*”²⁸ I saken mot Collett fulgte Riksretten opp sin praksis. En annen statsrevisor fikk ikke uttre fordi ”*deres Funktion maa indskrænke sig til at gjøre Vedkommende opmærksom paa, hvad der muligt kunde ansees urigtigt, uden dog i saa Maade at afgive nogen afgjørende Mening.*”²⁹ I disse to sakene la retten vekt på at revisorene bare hadde gjort bemerkning i saken, og den var såpass innskrenket at den ikke hadde betydning for saken. Standpunktet ble mer forlatt i saken mot Vogt da høyesterettsassessor Motzfeldt som var statsrevisor under utferdigelsen av statsregnskapet for 1842, enstemmig ble erklært inhabil. Selve summene i regnskapet var grunnlaget for at Odelstinget reiste tiltale mot Collett og dommeren ble ansett å ha ”*et saadant Forhold til Sagen, at han burde udtræde af Retten*”³⁰.

²⁷ Innst. S. Nr 1 for 1932

²⁸ Stortingsforhandlinger 1883, 5, dok. nr 80, side 22-23

²⁹ Stortingsforhandlinger 1883, 5, dok. nr 80, side 44-45

³⁰ Stortingsforhandlinger 1883, 5, dok. nr 80, side 83-84

4 Riksrettens avgjørelser i statsforfatningsspørsmål

4.1 Innledning om Riksretten som grunnlovstolker

Så til spørsmålet om hvordan riksrettens avgjørelser har grepet inn på forfatningsrettslige områder. Hvordan avgjørelsene har virket inn på forfatningen kan ikke besvares generelt fordi Riksretten har virket over et så stort tidsrom og vært gjenstand for stor debatt om dens kompetanse.

I praksis ble det diskusjon om Riksretten hadde rett eller plikt til å drøfte det rettslige spørsmål nærmere for å avklare et forfatningsrettslig problem.

Assessor Lasson mente i Vogt-saken at Riksretten ikke hadde kompetanse til å uttale seg om et forfatningsrettslig problem utover å frifinne eller dømme den anklagede. For at Riksretten skulle avgjøre straffansvaret, måtte den ta stilling til det problem den fikk i oppgave å avgjøre i den utstrekning det var nødvendig for å avgjøre straffansvaret for den anklagede. For fremtidig praksis utviklet dette seg til at det i riksrettssaken mot ministeriet Abraham Berge i 1926/27, ble bedt om at Riksretten uttalte seg om realiteten i saken selv om retten skulle mene foreldelse var inntrådt og ministrene ikke kunne straffes. Domstolen fulgte oppfordringen fra forsvarerne og uttalte seg utførlig om realiteten i saken.

En grunn til at Riksretten utviklet praksis med karakteristikker er at voteringene var hemmelige. Bare domskonklusjonen var offentlig. For at flertallet i Riksretten skulle få gitt uttrykk for sin oppfatning kunne ikke statsrådene aldeles frifinnes da dette ville vært en seier for regjeringen og praksis ville ikke bli endret. Men formålet i forfatningskampen på 1800-tallet var heller ikke å "giljotinere" en statsråd som det er blitt sagt, men at Stortinget hadde et middel til å få avgjort hva som var rett fortolkning av et konstitusjonelt problem.

Hva som er hovedformålet med Riksretten er det forskjellige meninger om i litteraturen. Andenæs mener at Riksretten ikke er en domstol som i utgangspunktet skal avgjøre tvilsomme konstitusjonelle spørsmål. Det er en straffedomstol og skal ikke uttale seg om forfatningsrettslige spørsmål utover det som er nødvendig for å avgjøre spørsmålet

om straffansvar. Castberg har et noe annet syn på dette³¹. Han sier at riksrettssaken kan ha en helt annen karakter enn en straffesak selv om en riksrettstiltale må anlegges med påstand om straff, og dens formål vil ofte være mer å løse en konstitusjonell konflikt enn at den tiltalte får sin straff. Karakteristisk i så henseende er at Grl. § 87 bruker betegnelsen ”den anklagede” og ikke ”tiltalte” om den person det reises sak mot. Virkningene av begges syn må vel bli det samme. Stortinget har en mulighet gjennom dommen til å få avklart et forfatningsrettslig problem. Men i denne sammenheng er det viktig å understreke at utfallet av dommen vil avhenge av Riksrettens sammensetning. Riksretten er ikke bare en kriminell domstol for den har en politisk side ved seg når lagtingsmedlemmene utgjør flertallet i Riksretten. Disse dommeres politiske grunnsyn vil gjenspeile avgjørelsen slik tilfellet var i riksrettssaken mot ministeriet Selmer i 1883/84 da medlemmene av Høyesterett og Lagtinget gikk hver sin vei og stemte for forskjellig resultat. Resultatet av dommen vil derfor få en politisk betydning så vel som juridisk og dette er i tråd med bakgrunnen for Riksrettsinstituttet som bygger på den angelsaksiske ide om at Odelstinget reiser påtale og Lagtinget utgjør Riksrettens flertall samtidig som faglig juridisk innsikt er representert etter modell av den svenske forfatningsform av 1809. En Riksrettsdom kan derfor ikke leses på samme måte som en alminnelig Høyesterettsdom og dens virkninger kan bli avhengig av hvordan Stortingets politiske sammensetning er.

4.2 Utviklingen av Regjeringens opplysningsplikt

Jeg har valgt først å redegjøre for Riksrettens avgjørelser på et forfatningsrettslig område som har vært under utvikling siden vår nåværende forfatning ble til, og som ennå ikke er avklart hvor langt rekker den dag i dag. Det er spørsmålet om Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget.

Spørsmålet om opplysningsplikten er et omfattende emne og i denne fremstillingen blir det bare aktuelt å redegjøre for hvilken virkning Riksrettens avgjørelser har fått for spørsmålet. Først vil jeg redegjøre for hvordan spørsmålet om Regjeringens opplysningsplikt er blitt behandlet i den juridiske teorien de siste årene. Særlig Eivind Smith og Fredrik Sejersted har skrevet mye om emnet. De skiller begge mellom

³¹ Castberg; ”Norges Statsforfatning”, bind I, Oslo 1964, side 335-337

opplysningsplikten som rettslig og politisk norm, men med forskjellige meninger om hvor langt den rettslige normen strekker seg i forhold til den politiske. Det bør sondres mellom opplysningsplikt og sannhetsplikt. Sannhetsplikten går kort ut på at Regjeringen ikke skal lyve overfor Stortinget, men den gir ikke noe grunnlag for krav om at Regjeringen skal gi opplysninger til Stortinget. Den andre sontringen går på forholdet mellom rettslig og politisk norm. Som Sejersted også nevner,³² tilsvarende denne sontringen forskjellen mellom legalitetskontroll og skjønnkontroll. Dette går på hva Regjeringen må opplyse om og hva den bør opplyse om. Dette vil flyte over i hverandre da det ikke er mulig å gi noen uttømmende liste over hva Regjeringen må opplyse om. Stortinget har fritt skjønn til å vurdere hva det mener er brudd på opplysningsplikten, men det blir Riksretten som må avgjøre det i siste instans, og da blir det en legalitetskontroll. Den tredje sontringen gjelder forholdet mellom spesiell og generell opplysningsplikt. Spesielle regler for Regjeringens opplysningsplikt gjelder på særskilte områder. Etter Grl § 75 litra f og g skal regjeringsprotokollene og inngåtte traktater oversendes Stortinget. Disse reglene var viktige for Stortingets kontroll i forrige århundre. I dag er ikke disse reglene lenger så viktige. Etter disse sontringer kommer problemstillingen lettere frem. Det er grunnlaget for den generelle rettslige opplysningsplikten Regjeringen har i forhold til Stortinget som skal settes i lys av riksrettssakene her. Først skal jeg redegjøre for riksrettspraksis som har vært relevant for utviklingen.

I den første riksrettssaken der statsråd Haxthausen³³ ble satt under tiltale, ble opplysningsplikten så vidt berørt. Bakgrunnen for saken var krigsnederlaget mot Sverige høsten 1814. Saken ble ført med to overkrigskommisjoner der den første kommisjon undersøkte forholdet, og den andre kommisjon frikjente Haxthausen. Saken ble i tillegg brakt inn for Riksrett med avgjørelse i 1816. Grunnlaget for tiltale var at Haxthausen hadde gitt uriktige og mangelfulle opplysninger om provianteringsforholdene under krigen med Sverige, og i forbindelse med våpenstillstanden, og disse feilaktige informasjonene hadde virket motiverende på avgjørelser i statsrådet. Motiveringene det var snakk om var kort og godt at Sverige hadde kommet med forslag om våpenstillstand, og Haxthausen ble beskyldt for å ha medvirket til at avtalen om våpenstillstanden ble inngått da han i statsråd 8. august 1814

³² Fredrik Sejersted, *Kontroll og konstitusjon*, Cappelen akademisk forlag, Oslo 2002, s. 685.

³³ Stortingsforhandlinger 1930, Dok. nr. 1, side 1 flg.

meddelte at armeen ikke hadde proviant lenger enn til midten av august. Disse opplysninger gikk han vekk i fra da han i nytt statsråd 10. august hevdet provianten ville vare ut måneden. Riksrettstiltalen må ses på bakgrunn av den store misnøyen med Haxthausen og krigsnederlaget mot Sverige. Tiltalen ble begrunnet med at Haxthausen i sin stilling kjente eller burde kjent til provianteringsforholdene, og de uriktige og mangelfulle opplysninger han ga, medvirket til at avtale om våpenstillstand ble inngått. Haxthausen ble frikjent med bare en stemmes overvekt i Høyesterett da saken ble behandlet der etter overkrigskommisjonens innstilling, og han ble også frikjent i Riksrettsdommen som ble ført parallelt med overkrigskommisjonens behandling da flertallet mente det på bevismessig grunnlag ikke var gitt uriktige opplysninger. Dommerne i riksrettssaken mente det ikke var Haxthausens opplysninger som bevirket våpenstillstanden, men heller armeens tilstand i det hele, og at det uansett bare var et tidsspørsmål før fienden hadde inntatt hele landet. Tross frifinnelsen ble han dømt til å betale saksomkostningene. I domsslutningen heter det: *”Dog bør han , da han ved sine mindre rigtige Beretninger og Referater i Statsraadet , maa ansees at have givet Anledning til Actionen”*. Retten mente altså at odelstinget var blitt foranlediget til å reise sak ut fra de opplysninger som var blitt gitt. I tillegg hadde forsvareren bedt om at det i domsslutningen skulle sies at Haxthausen var ”en retskaffen, ærekjær og fædrelandssinnet Embedsmand”, men dette ble ikke bifalt. Justitiarius Berg begrunnet det med at det lå utenfor Riksrettens kompetanse å gi en slik karakteristikk utover det å finne noen skyldig eller uskyldig, og ellers at det var uførnødent³⁴. Dommen betydde at selv om statsråden ikke var til å straffe, var handlemåten ellers uakseptabel og innebar en skamplett på statsråden for hans handlemåte. Saken gjaldt altså ikke statsrådets opplysningsplikt overfor Stortinget direkte men overfor de øvrige medlemmer i statsrådet.

Også i saken mot Wedel i 1821³⁵ ble det reist spørsmål som angikk statsrådets opplysningsplikt. Saken er omtalt nedenfor i kapitlet om bevilgningsreglementet også så her skal jeg kort nevne den historiske bakgrunnen for saken. Wedel var statsråd og sjef for Finansdepartementet fra 27. november 1814 til 5. oktober 1822. Under eneveldet med Danmark hadde han gjort transaksjoner på det vegne av det offentlige, men etter den nye forfatningen kom spørsmålet opp om ikke den satte trangere grenser

³⁴ Stortingsforhandlinger 1930, dok. nr. 1, side 7.

³⁵ Stortingsforhandlinger 1930, dok. nr. 1, side 22 flg.

for en offentlig tjenestemanns bevegelsesfrihet enn tidligere. Wedel hadde i 1815-16 og 1818 foretatt forskjellige salg av blåfarge, arsenikk og kobber for statens regning med et handelshus i Amsterdam og gjort transaksjoner med et bankierfirma i London. Husene gikk fallitt (konkurs) og staten fikk et samlet tap på 130 000 spesidaler. Det første tiltalepunktet i saken gikk på at Wedel på egen hånd uten spesiell autorisasjon og uten å referere saken i statsråd, på statens vegne hadde solgt de statseide midler. Denne posten inneholdt flere problemstillinger. Det viktige i denne sammenheng er om transaksjonene skulle vært referert i statsråd. Grl. § 28 sier at forestillinger om embeders besettelse ”*og andre Sager af Vigtighet*” skal statsrådsbehandles. Saker som blir behandlet av Kongen i statsråd blir nedskrevet i regjeringsprotokoll og denne kan innhentes av Stortinget etter Grl. § 75 f. Denne bestemmelsen var viktig på 1800-tallet for Stortingets kontroll med Regjeringen. Spørsmålet var om transaksjonene med handelshusene var en sak av viktighet. Førstvoterende Langberg³⁶ mente det var vanskelig å avgjøre abstrakt hvilke saker Grunnlovens forfattere hadde ment var viktige, og at det var uforutsigbart å angi hvilke saker som kunne bli av viktighet. Videre mente han ordlyden i bestemmelsen (”Embeders Besættelse”) antydte at den var ment for saker som var forbeholdt Kongen selv å avgjøre, og ikke til spesielle saker som hørte inn under departementenes område. Langberg mente saken ikke var av denne beskaffenhet og at det ”*er in confesso , at det henhørte til Finans-Dept.s Virksomhed at realisere de omhandlede Varer*”. Riksrettens konklusjon i dette spørsmålet var altså at det ikke hørte naturlig hjemme i denne saken å statsrådsbehandle den. Etter sakene mot Haxthausen og Wedel som begge var tiltalt for å ha unnlat å gi opplysning i statsrådet, kom en ny bestemmelse med ansvarlighetsloven av 1828 § 5. Loven ble gitt med utgangspunkt etter de to riksrettssakene og spørsmålet er om sakene har hatt betydning for utformingen av bestemmelsen og innholdet. I bestemmelsen het det blant annet : ”*Lægges noget Medlem af Statsraadet...Skjul paa Documenter eller Oplysninger i Sager, som af ham behandles, eller...enten anfører urigtige Data, eller fremlægges urigtige Documenter...*”. Smith³⁷ skriver bestemmelsen ble gitt i stor grad ut av de erfaringer med ministeransvar etter 1814. Ut fra ordlyden er det vel lite tvilsomt at bestemmelsen er kommet til for å regulere spørsmålene som var til behandling i Riksretten. Ordlyden innebærer en skjerpelse til ministeransvarligheten, men også en skjerpelse til den ellers

³⁶ Stortingsforhandlinger 1930, dok. nr. 1, side 22-26

³⁷ Eivind Smith: ”Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget”, Universitetsforlaget, Oslo 1997 s. 55

så fri vurderingen Riksretten foretok i de to sakene. Et av formålene med loven var nettopp at Riksretten skulle ha noe mer håndfast å vurdere etter.

Opplysningsplikten ble ikke berørt i noen riksrettssak igjen før mot ministeriet Berge i 1926/27 etter at parlamentarismen hadde festnet seg som statspraksis i Norge.

Bakgrunnen for denne saken var storbankenes sammenbrudd i den alvorlige økonomiske krisen på begynnelsen av 1920-tallet der Regjeringen hadde gitt støtte til den norske handelsbank på 25 millioner kroner ved å ta opp midlertidig lån på statsveksler uten å informere Stortinget. Støtten ble gitt i hemmelighet fordi statsminister Berge mente det kunne lede til panikk om støtten ble kjent. Berge regnet med at krisen ville gå over, men da den ikke gjorde det, måtte Regjeringen forelegge en proposisjon for Stortinget om forslag til ytterligere 15 millioner kroner som statsgaranti til Handelsbanken. Under den heftige debatten i Stortinget ble ikke det ikke opplyst om det tidligere innskuddet. Anklagepunkt nr b og c gikk henholdsvis på brudd på opplysningsplikt i statsrådet og brudd på opplysningsplikt overfor Stortinget. Punkt a gikk på berettigelsen av støtten som ble hemmeligholdt og den skal jeg redegjøre for i kapitlet om konstitusjonell nødrett. Berge-saken er den mest kompliserte av riksrettssakene, og det er umulig å gi noen fullstendig oversikt over de rettslige problemene som ble drøftet. Begrunnelsene om frifinnelsesgrunnlaget spriker i denne dommen og det er vanskelig å si noe generelt om rettsvirkningene av den og hvilken betydning dommen har hatt på den forfatningsrettslige utvikling.

Aksjonspost b ble ansett som en underordnet konsekvens av aksjonspost a. Aksjonspost c er av større interesse for spørsmålet om Regjeringens unnlatte opplysning til Stortinget om statsgarantien til Handelsbanken. Et flertall av dommerne mente forholdet var straffbart og at Regjeringen hadde brutt opplysningsplikten. Imidlertid ble alle ministrene frikjent, men med forskjellige begrunnelser. Flertallet mente forholdet var strafferettslig foreldet. Uttalelsene er derfor obiter dicta og var ikke nødvendig for å avgjøre straffansvaret. Noen dommere uttalte seg ikke om opplysningsplikten, men flertallet gjorde det etter forespørsel fra forsvarerne i saken.

Hovedhjemmelen aktoratet påberopte for straffansvar, var den tidligere omtalte ansvarlighetsloven § 5. Subsidiært ble samme lovs § 16 påberopt, men avvist av retten. Førstvoterende assessor Andersen³⁸ mente gode grunner talte for at tausheten om den

³⁸ Riksrettstidende 1926/27 side 2062-2064

tidligere støtten hadde virket mer motiverende for å gi statsgaranti enn om Stortinget hadde fått vite om den, men at det ikke var mulig å ha noen sikker mening om det. Hvis fortielsen medførte *”vedtagelse av en beslutning som ellers ikke vilde være blitt vedtatt, kunde opstå ulempe eller skade for landet, som det heter i ansvarlighetslovens § 5.”* Andersen mente videre at det objektive vilkår § 5 stilte opp var oppfylt og brudd på opplysningsplikten forelå. Også subjektivt mente Andersen statsministeren var å straffe for at han hadde vist forsett ved å holde tilbake opplysninger i Stortinget da han selv fremsatte forslaget om garantien muntlig. De andre statsrådene mente han ikke kunne bebreides da de ikke hadde ordet i Stortinget og ikke hadde opptrådt som medvirkende. Assessor Schie fant også at statsministeren hadde gjort seg skyldig i overtredelse av § 5, men at han for øvrig ikke var straffskyldig. Det samme gjorde assessor Rivertz. Flertallet voterte som Andersen men med forskjellige begrunnelser. Assessor Hazeland³⁹ mente *”en regjering aldri vil være berettiget til å forelegge en sak for Stortinget under tilbakeholdelse av relevante omstendigheter”*, og videre at å erverve stortingsbeslutning på uriktig grunnlag var en *”stygg komedie”*. De fleste dommerne var inne på tanken om at enten måtte saken ikke forelegges Stortinget, eller så måtte den forelegges Stortinget fullt ut.

Ministrene ble altså frikjent med forskjellige begrunnelser der vel foreldelsesspørsmålet var det viktigste for post c og et mindretall mente handlingen ikke var forsettlig. Berge-dommen vil være viktig for å drøfte i fremtidige saker om den objektive opplysningsplikten er brutt. Det er sannsynligvis det subjektive forholdet som vil være gjenstand for større tvil. I Berge-dommen ble det lagt vekt på forskjellige momenter som faren ved opplysningen, tidspresset og handlingsalternativet Regjeringen hadde.

Etter denne siste riksrettsdommen har ikke spørsmålet ikke vært viktig før i mer moderne tid. Etter andre verdenskrig med Gerhardsen-epoken kom dette spørsmålet ikke på spissen før på 1970-, 80- og 90-tallet med mindretallsregjeringer og økt kontroll med Regjeringen. I 1999 kom Gardermø-saken opp for Stortinget der spørsmålet ble reist om tidligere samferdselsminister Lars Gunnar Lie skulle tiltales for Riksrett for å ha holdt tilbake opplysninger i hovedflyplass-saken. Smith-utvalget innstilte på at riksrettssak kunne reises, men odelstinget voterte ikke over saken. Både i Treholt-, Reksten-, Mossad-, Winix- og Fatima-sakene har opplysningsplikten vært det sentrale

³⁹ Riksrettstidende 1926/27 side 2103

for riksrettsvurderingen uten at sak ble reist. I nyere tid har Stortinget fått større kontroll over Regjeringen ved andre måter enn å true med riksrett. Parlamentariske granskningskommisjoner, den utvidede kontroll og konstitusjonskomiteen og endringer i spørretimen har vært noen av midlene Stortinget har organisert for å kontrollere Regjeringen. Opplysningsplikten har inntil nylig bare vært omtalt som en politisk norm, ikke en rettsregel. Derimot har det vært hevdet i juridisk litteratur at opplysningsplikten kan stilles opp som konstitusjonell sedvanerett. Ansvarlighetsloven § 9⁴⁰ gir utfra forhistorie og formål ikke noen rettsregel om opplysningsplikt overfor Stortinget, men overfor resten av statsrådet. Bestemmelsen ble brukt i Berge-saken, men også en rekke politiske saker som Kings Bay-saken og Koksverk-sakene⁴¹ danner rettsgrunnlaget for Regjeringens opplysningsplikt. Altså er det hovedsakelig senere praksis som gir grunnlaget for en rettsregel.

Spørsmålet er ikke tilstrekkelig prøvd for opplysningspliktens rekkevidde. Berge-dommen kan gi momenter til vurdering av spørsmålet, og etter uttalelsene i dommen å dømme kan det tyde på at den objektive opplysningsplikten kan være overtrådt forholdsvis raskt, og at det skal meget tungtveiende grunner til for å unndra seg denne plikten. Uansett mener jeg etter å ha lest dommen at når en Regjering fremsetter forslag til Stortinget plikter den å gi opplysning som kan være avgjørende for Stortingets beslutning. De fleste dommerne var inne på tanken at den tidligere støtten kunne vært avgjørende for utfallet av saken i Stortinget.

Hensynene mot en for aktiv opplysningsplikt er mange. Regjeringen mister handlefrihet, og i frykt for ansvar, overlesser den Stortinget med detaljer. Dersom det hadde blitt riksrettssak av Gardermosaken, kunne Riksretten uttalt seg om spørsmålet og fått en nærmere avklaring om opplysningspliktens rekkevidde. Dette er det mest aktuelle konstitusjonelle spørsmålet som har utviklet seg over lang tid, men ennå ikke ”løst”.

Det er ikke alle spørsmål som har tatt like lang tid å avgjøre som opplysningsplikten. Det bringer oss over til neste hovedspørsmål hvor Riksretten har spilt en helt sentral rolle.

⁴⁰ Ansvarlighetsloven av 1828 § 5 er forløperen til någjeldende riksrl. § 9 uten at endring av innholdet var tilsiktet, jfr. Innst S nr. 1 (1932), s. 37

⁴¹ Eivind Smith; ”Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget”, Oslo 1997, kap. V

4.3 Spørsmål om de provisoriske anordninger

4.3.1 Innledning

På 1800-tallet da Stortinget ikke var samlet mer enn hvert tredje år, hadde Kongen en fullmakt til etter Grl. § 17 til å ”give og ophæve Anordninger, der angaae Handel, Told, Næringsveie og Politi”. Formålet med Kongens anordningsrett har vært og er fortsatt muligheten til å gi bestemmelser i uventede situasjoner når Stortinget ikke er eller kan samles for å gjøre de nødvendige vedtak. Bestemmelsen gjelder uforandret i dag, men dens innhold er noe forandret enn den opprinnelig kunne tyde på.

Området for anordningsretten skal forstås etter den opprinnelige ordlyds betydning fra 1814 da Grunnloven ble gitt. For eksempel går ”handel” inn under ”næringsveie” og næringsveier går inn under ”Politi” etter den språklige betydningen fra 1814⁴². Med uttrykket ”Politi” kunne Kongen gi anordninger også om veivesen og postvesen etter datidens forståelse.

Da Stortinget var samlet hvert tredje år hadde Kongen større handlefrihet enn etter 1869 da Stortinget ble samlet årlig. En annen begrensning lå i at anordningen ikke måtte stride mot Grunnloven og de av Stortinget gitte lover, men det var tvist mellom statsmaktene om dette. Særlig spørsmålene om Kongen hadde rett til å gi anordninger i strid med Stortingets lover og om Kongen kunne pålegge ny toll i strid med Stortingets skattevedtak var viktige spørsmål i 1800-tallets forfatningskamper. I dette kapittelet skal jeg redegjøre for hvordan riksrettsdommene løste disse spørsmålene og hvilke virkninger dommene har fått for den konstitusjonelle praksis og for den juridiske oppfatningen av innholdet i den provisoriske anordningsrett.

4.3.2 Provisoriske anordninger og Stortingets beskatningsrett

Odelstinget besluttet 15. september 1845 å reise tiltale for Riksretten mot statsråd Jørgen Herman Vogt, sjef for Finansdepartementet.

⁴² Jfr. Johs Andenæs; ”Statsforfatningen i Norge”, 7. utgave, 3. opplag, Tano Oslo 1994 s. 251

I Vogt-saken⁴³ var det forfatningsrettslige spørsmål hvor grensen mellom kongens anordningsmyndighet for toll og Stortingets beskatningsrett gikk.

Ordet ”Told” i Grl. § 17 er ikke helt klart. Ved første øyekast kan det gi Kongen ubegrenset rådighet over tollsatsene mens Stortinget ikke er samlet. Men etter Grl. § 75 litra a er Stortinget gitt myndighet til ”*at paalægge Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder*”. Problemet var om Kongens anordningsmyndighet måtte innskrenkes av hensyn til Stortingets beskatningsrett, eller om beskatningsretten måtte modifiseres med anordningsmyndigheten.

Saken hadde to hovedtiltalepunkter. Det er det andre punktet som skal behandles her for at statsråden hadde bevirket en provisoriske anordning av 4. desember 1843 om å legge innførselstoll på råjern og gammelt jern.

Bakgrunnen for at Regjeringen bestemte å legge toll på dette var for å bedre de norske jernverkenes stilling da utenlandsk jern var langt billigere enn det norske.

For denne tiltaleposten la aktor ned påstand om embetsfortapelse for Vogt.

Tiltalepunktet gjaldt ikke selve innholdet av tollens som ble pålagt, men om Kongen hadde rett til å pålegge ny toll. Aktor hevdet Kongen kunne gi anordninger om toll, men bare supplerende bestemmelser om tollens innkreving og i alle fall bare oppheve eller nedsette tollen, ikke pålegge ny toll. I så fall ville Stortingets beskatningsrett bli tråkket for nær. Forsvareren hevdet Stortinget ikke hadde hatt noe å innvende mot denne praksisen tidligere og uansett mente han Kongen måtte ha adgang til å treffe bestemmelser om toll for å avverge skade eller fare for næringsveiene.

Førstvoterende assessor Lasson var enig med statsråden og mente at Grl. § 75 litra a ikke var til hinder for at Kongen hadde adgang til å pålegge toll. Han mente Stortingets rett til beskatning eksisterte ved siden av Kongens anordningsmyndighet og mente Grl. § 75 a ikke la begrensninger i kongens adgang til å pålegge toll. Han begrunnet sitt standpunkt i bestemmelsenes naturlige ordlyd og at de historiske kilder som bl.a. 3. grunnsetning på Eidsvoll som la beskatningsretten til Stortinget, ikke hadde samme ordlyd i Grunnloven der ordet ”udelukkende” var tatt vekk. I tillegg hevdet Lasson at ordet toll historisk omfattet både tollsatser og tollpålegg. Ved ordene i Grl. § 17 ”de gjælde provisorisk til næste Storthing”, mente Lasson dette ”*bevise ei, at der ved ”Told” ei tænkt paa Toldtariffen*”.

⁴³ Dokument nr. 1 (1930) side 90-108

Tidligere praksis mellom Stortinget og regjeringen hadde tillatt endringer i selve tollsatsene, men om ny toll kunne pålegges av Kongen var likevel gjenstand for stor diskusjon. Spørsmålet fikk sin avklaring i denne dommen da fjerdevoterende Assessor Smith,⁴⁴ som flertallet fra Lagtinget sluttet seg til, mente anordningen var kommet beskatningsretten for nær og følgelig i strid med Grunnloven.

Smith argumenterte med at Stortinget var den konstitusjonelt rette myndighet til å pålegge skatter. Han begrunnet sitt syn med at folket skulle ha rett til å beskatte seg selv gjennom sine representanter og dette prinsippet ble gjennomført med Grunnloven. Grl. § 75 litra a ”*indeholder saaledes efter min Anskuelse den almindelige Regel, og Bestemmelsen i § 17 maae efter min Anskuelse utvivlsomt ansees som en Undtagelse fra hiin almindelige Regel*”. Dette passet best med tidligere praksis da Stortinget inntil 1830 hadde gitt skattevedtak i form av lov. Også etter 1830 da skatt ble pålagt i form av plenarvedtak var det delte oppfatninger om dette spørsmålet. En provisorisk anordning skulle etter Grl § 17 ikke stride mot de ”*af Storthinget givne love*” og et tollpålegg ville i så fall ikke stride mot en lov som ikke var gitt. Her hadde kongemakten et godt kort, men Smith mente videre at tollpålegg ville ”*stride mot Constitutionen*”, og at om dette ble tillatt, ville praksis medføre at kongen uansett Stortingets beslutninger kunne ”*fast tilintetgjøre den Storthinget tillaget Beskatningsret*”. Om plenarbehandlingen i skattevedtak mente assessor Motzfeldt⁴⁵ at det stred mot hans fortolkning av Grunnloven om tolltariffene ”*skulde give disse en mindre Urokkelighed end om de gives i Form af Beslutninger, der forsynes med Sanction af den executive Magt*”. Videre begrunnet han synet med den konstitusjonelle statsskikk at all beskatning uansett form skulle ligge hos folket som i den franske forfatningen.

Egentlig kan det virke noe underlig at denne sak kom opp med henhold til tollpålegget. Isolert sett var det vel en god sak i seg selv å trygge jernverkene og arbeidsplassene, og beløpet det gjaldt var forholdsvis ubetydelig. Men saken må ses i sammenheng med en tidligere riksrettssak som gikk på det samme forholdet nemlig saken mot Jonas Collet i 1827.

⁴⁴ Dokument nr. 1 (1930) side 99-102

⁴⁵ Dokument nr. 1 (1930) side 102-104

4.3.3 Provisoriske anordninger og Stortingets lovgivningsrett

Kompetansestriden mellom Stortinget og Regjeringen på 1800-tallet er nøkkelen til å forstå bakgrunnen for saken. Kong Carl Johan tolket Grunnloven slik at han hadde rett til å gi provisoriske anordninger i strid med Stortingets gitte lover. Stortinget mente derimot at kongen kun kunne gi utfyllende bestemmelser. Kongen satte selv spørsmålet på spissen ved at han eksplisitt ved en anordning erklærte å sette gjeldende lov ut av kraft. Tidligere praksis hadde gått i retning av Kongens tolkning. Grunnloven var opprinnelig bygd på læren om maktfordelingssystemet med Stortinget og Kongen som hver hadde gjensidig forslagsrett til lover med etterfølgende vetorett, men med den begrensning at kongens veto bare var utsettende. Da Stortinget gikk igjennom regjeringsprotokollene fikk den derfor et konkret utgangspunkt, og odelstinget besluttet riksrettstiltale mot Jonas Collet, sjef for Finans-, Handels-, og Toll departementet.⁴⁶ Saken gjaldt tre forhold. For det første hadde Collet foranlediget tre provisoriske anordninger av 27. april, 24. mai 1825 og 27. februar 1826 som Stortinget mente var grunnlovsstridig. For det annet at han ikke hadde utbetalt pensjoner bevilget av Stortinget og for det tredje at utbetalinger fra statskassen var skjedd uten Stortingets beslutning. Det tredje forhold kommer jeg tilbake til nedenfor om utviklingen av bevilgningsreglene.

Saken om de provisoriske anordningene gikk på forholdet mellom Grl. § 17 og Stortinget som lovgiver. Fra regjeringshold ble det hevdet at Kongen hadde rett til å gi anordninger som opphevet lover gitt i medhold av reglene i Grl. §§ 77-79 altså lover som ble sanksjonert av kongen for å være gyldige. Synspunktet var at ordlyden i § 17 om at anordningene ikke må stride mot ”*de (saaledes som efterfølgende §§77, 78 og 79 bestemme) af Storthinget givne Love*”, ikke er i strid med lovene da de er sanksjonert av Kongen for å være gyldige, og følgelig ikke er gitt av Stortinget. Videre argumenterte forsvareren med at Grl. § 79 som bestemte hvordan lover blir gyldige uten kongelig sanksjon, støttet opp om tolkningen. Følgen av dette synspunktet ville blitt at Kongen kunne gi provisoriske anordninger mot lover som han selv hadde sanksjonert, men ikke mot lover i henhold til § 79 med uforandrede lovforslag på tre etterfølgende ordentlige Storting uten kongelig sanksjon. Førstvoterende assessor Lange forkastet klart dette argumentet og begrunnet sitt syn i Grunnlovens språkbruk. I Grunnloven der den talte

⁴⁶ Dokument nr. 1 (1930) side 49 flg.

om lovgivningen, var Stortinget sentralt som utgangspunktet i Grl. § 75 litra a at det tilkommer Stortinget ”*at give og ophæve Love;*”. Lange henviste også til en rekke andre grunnlovsbestemmelser som ga Stortinget kompetanse til å gi regler på forskjellige områder som f.eks. § 59 (om valgordningen), § 94 (at Stortinget skulle utgi en ny sivil og kriminalordbok) og § 75 a om at Stortinget skal ”*paalægge Skatter*”. Dessuten mente førstvoterende at den alminnelige regel i Grl. § 49 om at ”*Folket udøver den lovgivende Magt ved Storthinget*”, ville vært mindre hensiktsmessig valgt dersom Kongen delte hele lovgivningsmakten med Stortinget. Forsvareren i saken anførte at det ville være urimelig for Kongen å ha en rettighet i Grunnloven som ville forsvinne etter hvert som lovgivningen tok til og ble mer omfattende, og videre var anordningsretten en mulighet for Kongen til å gjøre forandringer i lovgivningen mens Stortinget ikke var samlet dersom situasjonen gjorde det nødvendig. Lange hevdet deretter at hvis anordningsretten var et rent nødmiddel, ville det ikke være urimelig om den ble innskrenket eller falt bort etter hvert som lovgivningen ble mer fullkommen. Uansett mente han at lovgivningen neppe blir helt fullkommen til at ikke noe nytt kan bestemmes i anordninger. Kongens anordningsmyndighet ble altså tolket innskrenkende til at de ikke må stride mot lover gitt av Stortinget og Langes hovedbegrunnelse for dette var at Kongen ”*vilde paa denne Maade i Grunden faae den hele Lovgivningsmagt angaaende de i § 17 nævnte Gjenstande i sine Hænder, og det er udentvivl just dette, man ved Indskrækningen har søgt at forebygge.*”⁴⁷

Den historiske bakgrunnen for Collet-saken er viktig for å forstå hvorfor saken egentlig kom opp. I kompetansestriden mellom Kongen og Stortinget ønsket Karl Johan seg absolutt veto. Det var dette som var viktigst for ham. Han var villig til å oppgi noe av sin positive rett til å gi lover mot at han fikk negativ rett til å bremse lovforslag fra Stortinget i form av absolutt veto. For at han skulle få absolutt veto måtte han ha noe å forhandle med Stortinget om, og derfor var det viktig for Kongen å få fastslått sin fortolkningsmåte. Utfallet av riksrettsdommen medførte imidlertid at han ikke hadde noen slik positiv lovgivningsrett å bytte bort.

⁴⁷ Dokument nr. 1 (1930) side 52

4.3.4 Virkningene av riksrettssakene for anordningenes område

Etter dette blir det naturlig å spørre hva virkningene av disse sakene ble for den konstitusjonelle praksis. Resultatet av Collet-saken betød at Kongen ikke hadde positiv lovgivningsrett i samme utstrekning som Stortinget. Anordningene kunne ikke oppheve lover gitt av Stortinget, bare utfylle gjeldende lover eller gi nye lover på uregulerte områder. Kongen forbeholdt seg imidlertid ved resolusjon av 17. november 1827 de rettigheter Grunnloven hjemlet ham uansett Riksrettens resultat, men etter dommen har ikke kongemakten utgitt provisoriske anordninger som strider mot Stortingets gitte lover. Regjeringen har isteden gått utfra at det ville vært grunnlovsstridig.⁴⁸ Grunnloven forbeholdt imidlertid Kongen frihet til å forandre eller fravike lover gitt før 1814, men etter hvert som lovgivningen ble mer detaljert, ble anordningsretten mindre nødvendig.

Vogt-saken fikk et større etterspill som er interessant å se på for å vurdere de forskjellige motargumenter for hvilken rettslig betydning en riksrettsdom skulle få. Førstvoterende assessor Lasson⁴⁹ drøftet hvorvidt Riksretten burde uttale seg om den anklagedes handlemåte utover å frifinne eller ikke. Forsvareren hadde lagt ned påstand om ”*aldeles Frifindelse*”, men førstvoterende mente Riksretten ikke var kompetent til å gi noen karakteristik. Retten skulle kun straffe eller frifinne den anklagede, og et tillegg i konklusjonen mente han ville medføre at:

*”Riksretten havde troet sig competent til en Grundlovsfortolkning udenfor dens myndighet og hvorved intet kommende Storthing kunde være bunden.”*⁵⁰

Mens førstvoterende ikke ville gi karakteristik, var fjerdevoterende assessor Smith uenig⁵¹. Også han stemte for frifinnelse av Vogt, men mente riktignok med tvil hvordan det skulle tilkjennegis, at det ville være mest hensiktsmessig for fremtiden ”*at Rigsretten tilkjendegiver hvorledes Rettens Pluralitet har fundet at Grundlovens Bud retteligen burde have været forstaaet*”. Syvendevoterende assessor U. Motzfeldt delte Smiths syn og argumenterte ytterligere at Riksretten i de fleste tilfelle må fortolke Grunnloven, og forutsatte at Riksrettens avgjørelse ville bli respektert⁵². Et av

⁴⁸ Aschehoug; ”Norges nuværende Statsforfatning”, bind II, Christiania 1892, side 174-175.

⁴⁹ Dokument nr. 1 (1930) side 90-108

⁵⁰ Dokument nr. 1 (1930) side 97

⁵¹ Dokument nr. 1 (1930) side 99-102

⁵² Dokument nr. 1 (1930) side 104

hovedformålene med Riksrett mente han, er å få anerkjent en statsrettsgrunnsetning som den tiltalte ikke har villet akseptere. Av den grunn ville dommens uttalelser få virkning for senere praksis, for ingen statsråd ville risikere riksrettstiltale. Før 1845 fantes praksis for samme type uttalelser som i Vogt-saken siden statsråd Collet i 1827 ble frikjent med den begrunnelse at hans handling ”*maa anses foranlediget ved en efter Omstændighederne undskyldelig Misforstaaelse af Grundlovens § 17*”.⁵³ Vogt ble frifunnet med den karakteristikk at forholdet ”*grundet i en efter Omstændighederne ikke tilregnelig Misforstaaelse af Grundloven*”⁵⁴.

Vogt-saken var nok mer prinsipiell viktig for Stortinget enn materielt tatt i betraktning det beskjedne beløp det gjaldt. Det gjaldt å få avklart grensen for kongens anordningsmyndighet for toll og beskatningsretten.

Saken mot Vogt skapte debatt også utenfor Riksrettens lokaler. I et foredrag til Kongen skrev justisdepartementet at meningen med karakteristikken i Vogt-dommen ikke var aldeles klar.⁵⁵ Departementet fant det nødvendig å berøre spørsmålet om hvilken betydning eller virkning den avsa riksrettsdom hadde mht til tillegget i domskonklusjonen. Departementet henviste til at Riksretten etter Grl. §§ 30 og 86 er en straffedomstol. Dens oppgave er å frifinne eller felle til straff, og derfor lå det utenfor Riksrettens kompetanse ”*at afgive Bestemmelse om, hvorledes Lovene i Almindelighet rettelig ere at forstaae*”. Departementet mente at å gi autentiske lovfortolkninger var lovgivers oppgave, og at det i Grunnloven ikke var hjemlet at Riksretten kunne ”*ved sine Domme endeligen og med bindende Kraft for Fremtiden afgjøre tvilsomme eller omtvistede Grundlovsforskrifters rette Forstaaelse*”. Konklusjonen til departementet var av disse grunner at verken Regjeringen, Stortinget eller en fremtidig riksrett var bundet til å følge den fortolkning av Grl. § 17 om tollpålegg som var gjenstand for konflikt i Vogt-saken. Storkomiteen ga justisdepartementet langt på vei medhold i påstanden at Riksretten er en straffedomstol og motsa heller ikke departementet om at hensikten med en riksrettsdom ikke er å straffe statsråder, men heller å få et prinsipp stadfestet. Komiteen var uenig i at lovgiver skulle være eneste lovfortolker, og mente Vogt-dommens fortolkning ga uttrykk for riktig forståelse som var juridisk gyldig inntil en ny dom ga en annen fortolkning. Ikke kunne det være mulig heller mente komiteen at

⁵³ Dokument nr. 1 (1930) side 66.

⁵⁴ Dokument nr. 1 (1930) side 108

⁵⁵ Stortingsforhandlinger 1848, 7, s. 92-98

Stortinget kunne gi utvetydige og klare lover. Riksrettsdommer skulle ha lavere rang enn de enkelte grunnlovsbestemmelser siden avgjørelsene kunne endres av senere riksretter, men dommene var prejudikater på samme måte som høyesterettsdommer, og skulle ha betydelig moralsk vekt. I motsetning til departementet mente komiteen at Grl. § 86 ikke skulle tolkes for bokstavelig og antydnet at Riksretten kunne brukes som politisk voldgiftstribunal. Angående kravet til ”forbrydelser” kunne det likevel tenkes å tiltale statsråder for handlinger som var moralsk uskyldig.

Komiteens oppfatning av riksrettens dommer som bindende passer godt med Motzfeldts votering under saken mot Vogt da han til slutt uttalte at Riksretten må fortolke Grunnloven og forutsatte at rettens avgjørelser vil bli respektert. Han henviste til formålet med Riksrettsinstituttet som var gjengitt i kriminallovens revisjonskommisjon at meningen med riksretten ”er at faae anerkjendt en Statsretsgrundsætning som vedkommende ikke har villet anerkjende.”⁵⁶ Den senere praksis viste også at Stortinget hadde fått igjennom sin vilje og riksrettens avgjørelse om Kongens innskrenkede adgang til å pålegge toll ble respektert tross kongemaktens protest. Regjeringen har ikke etter 1845 brukt provisorisk anordning til å pålegge eller forhøye tollsatser.⁵⁷ Det foreligger kun ett unntak der sukker etter lov av 1827 ble ilagt halv toll på innførsel mellom Norge og Sverige og denne gjensidige avtalen ble opphevet i Sverige i 1851. Stortinget ønsket derfor som Regjeringens anordning gikk ut på å legge tilleggstoll på svensk sukker⁵⁸.

Om Kongen kan pålegge toll for å beskytte næringslivet slik Vogts forsvarer mente er fortsatt hevdet i statsretten.⁵⁹ Men etter vanlig oppfatning kan Kongen bare nedsette eller oppheve toll.

⁵⁶ Dokument nr. 1 (1930) side 104

⁵⁷ Johs. Andenæs; ”Statsforfatningen i Norge”, 7. utg, Tano Oslo 1994, side 252.

⁵⁸ Aschehoug; ”Norges nuværende Statsforfatning”, bind II, Christiania 1892, side 229-230.

⁵⁹ Andenæs, s. 252

4.4 Bevilgningsreglementet

Bevilgningsreglene har fått stor oppmerksomhet i riksrettsdommene noe som skyldes viktigheten av å få avklart rammene for dette konstitusjonelle problemet. Først litt om hvordan bevilgningsreglene er i dag for å få fram hvordan riksrettsdommene har påvirket forfatningsretten på dette området. Det tilkommer i dag etter Grl. § 75 d Stortinget ”at bevilge de til Statsudgifterne fornødne Pengesummer”. At Stortinget har rådighet over statens finanser er i dag klart da Stortinget også har rådighet over beskatningen. Bevilgningene gis gjennom statsbudsjettet. Om det dukker opp behov Regjeringen ønsker ekstra penger til, må den be om tilleggsbevilgninger. Om bevilgningsposter bør utsettes, kan den i visse tilfeller ha adgang til dette. Regjeringen utarbeider forslag til statsbudsjett og utøver stor innflytelse gjennom forslagsretten, men det er Stortinget som har det avgjørende ord. Bevilgningspostene er også bindende for Regjeringen og er ment som en plikt til å bruke de bevilgede midler hvis ikke unntak forekommer i form av runde summer. Etter stortingets bevilgningsreglement § 7 er det forutsatt at bevilgningene skal utbetales, men Regjeringen har adgang til å overføre inntil 5 % av driftsutgiftene til neste budsjettermin. Videre kan egne bestemmelser i budsjettvedtaket gi adgang til å bruke bevilgningene på annen måte.

Under forfatningskampene i forrige århundre var det et stort spørsmål om Stortinget kunne gi Kongen pålegg om bruk av statsmidler. En ting var å tillate bruk av midler en annen var å påby det. I den første tid etter 1814 ble bevilgningene gitt i form av runde summer. Stortinget var bare samlet hvert tredje år og Kongen hadde i mellomtiden større handlefrihet med de enkelte poster.

I 1821 ble grev Wedel Jarlsberg satt under tiltale for Riksretten⁶⁰ for at han som sjef for Finansdepartementet hadde gjort forskjellige transaksjoner med engelske handelshus som gikk konkurs og påførte staten tap. Saken ble anlagt ”*nærmest som uttrykk for den raadende misstemning over det finansielle tryk, hvorfor man især kastet skylden paa Finansdepartementet og dettes chef*”⁶¹. Bakgrunnen er tidligere redegjort for i 4.2. Sakens andre tiltalepunkt var at Wedel hadde opprettet et vekselkontor under sitt departement, og uten dekning i bevilgningsvedtak drevet vekselhandel som påførte staten store tap. Saken gjelder egentlig ikke bevilgningsretten direkte, men det var den

⁶⁰ Dokument nr. 1 (1930) side 22-35

⁶¹ Jfr. G. Hallager, Norges Høiesteret 1815-1915, første bind, Kristiania 1915 side 153-154

første saken som stilte spørsmål ved ministrenes fullmakter etter den nye forfatningen. Aktor hevdet at Wedel i realiteten hadde gjennom transaksjonen tatt opp lån på rikets kreditt, og det skulle bare Stortinget etter Grl. §75 b være berettiget til. Førstvoterende uttalte lakonisk at saken ble påtalt etter det økonomiske uhellet, og hvis det ikke hadde inntruffet ”*vilde man vel ligesaa meget have lovpriset Anklagedes Utrættelighed, Genie og Opfindelses-Evne*”. Dommeren mente Wedel ikke hadde gjort noe ulovlig og han mente som protokollkomiteen hadde erkjent at ingen bestemt grunnlovsbestemmelse var overtrådt. Heller ikke hadde Wedel handlet mot Grunnlovens ånd idet han bare hadde hjulpet staten på beste måte. Wedel ble frikjent uten karakteristikk i domsslutningen. Saken viste at den nye forfatningen etter Stortingets syn satte trangere grenser for ministrene enn tidligere selv om det ikke ble avklart nærmere om bevilgningsrettens spørsmål med denne saken.

Den senere historie viste seg å bli mer dramatisk. Stortinget stilte seg på offensiven i kompetansestriden med bevilgningsspørsmålene og anordningsmyndigheten som de sentrale. Dette var områder Stortinget mente burde høre inn under seg, men som de inntil saken mot statsråd Jonas Collet ikke hadde hatt rådigheten over.

Bevilgningsspørsmålene begynte for alvor da Stortinget satte seg på bakbena i budsjettbehandlingen i 1827. Det nektet å utbetale apanasje til ett år gamle prins Carl, det reduserte statsminister- og stattholdergasjene og stoppet bevilgningene til byggingen av slottet fordi det fant planene for storslåtte og ønsket enklere planløsning før de kunne bevilge mer. Kongen hadde valgt planløsningen og bandt Stortinget til å bevilge midler. Dette likte ikke Stortinget i en tid da økonomien igjen gikk dårligere. Riksrettssaken mot Jonas Collet⁶² er en av de mest spesielle fordi sakene kom på spissen i og med Kongens uttrykkelige opphevelse av lov gitt av Stortinget som nevnt under kapittelet om de provisoriske anordninger. Også spørsmålet om bruk av midler fra statskassen ble satt på spissen i saken mot Collet. I saken ble det reist tre tiltalepunkter der det tredje punktet hadde sin bakgrunn i at Regjeringen dels mot dels utenfor Stortingets beslutninger hadde bevilget penger fra statskassen. I 1825 bevilget Regjeringen penger til å anskaffe de to første postdampskipene ”Constitutionen” og ”Prinds Carl”. Pengene ble bevilget fra statskassens overskudd, og siden dette var et nytt fenomen, ble saken satt på spissen da Stortinget mente Regjeringen ikke kunne gå til innkjøp av skipene

⁶² Dokument nr. 1 (1930) side 49-66

uten bevilgning fra Stortinget. De andre bevilgningssakene i tiltalens tredje post⁶³ var at Regjeringen hadde utbetalt større gasjer til statsholderen og statsministeren enda Stortinget besluttet å sette disse gasjene ned. Regjeringen hadde satt av mange ganger et større beløp enn Stortinget hadde bestemt til vedlikehold av offentlige bygninger, og endelig var staten blitt påført større utgifter til gratifikasjoner og honorarier enn bestemt gjennom gratifikasjonsfondet. Tidligere praksis gikk i retning av Regjeringens fortolkning, men Stortinget ønsket nå å få en sak på dette for å få avklart kompetanseforholdet. Det gjaldt ikke å få ”tatt” Collet, men avklart et konstitusjonelt problem som ble mer omfattende etter hvert som utgiftene økte. Selv om Kongen var rasende, stilte Regjeringen på legitimitetens grunn, og saken hadde en saklig tone. Dommen ble også varsom, for Collet ble frifunnet for post en og to. Tredje post ble imidlertid påstått avvist med den begrunnelse at saken ble reist før regnskapene var revidert av Statsrevisjonen. Det ble debatt om dette i saken, og det knepne flertallet mente saken burde avvises. I begrunnelsen ble det bl.a. lagt vekt på at en fortolkning av forholdet ville ”binde Hænderne paa Revisorer og Decisorer i Fremtiden eller hindre disse fra at ytre en selvstændig Mening om Colletts Ansvarlighed til Statscassen”⁶⁴. Tredje post ble derfor ikke avgjort i Collet-saken, men det interessante er Stortingets behandling av saken i etterkant. Etter at regnskapene var blitt revidert og saken om innkjøpet av postdampskipene kom opp igjen på Stortinget i 1830, uttalte Odelstinget at Kongen hadde overskredet sin myndighet. Odelstinget trodde imidlertid at dette ikke ville skje igjen, og derfor ville det ikke gjøre noe mer med saken. Så langt i riksrettspraksis vil jeg oppsummere hvilke rettsvirkninger dommene må sies å ha fått. Med Wedel-saken kom ingen dom som ga tolkning av bevilgningsreglene. Greven ble frikjent på alle punkter og slapp endog karakteristikk i domsslutningen som kunne vært uttrykk som refs fra Riksrettens side. Andre riksrettssaker har fått større betydning enn saken mot Wedel og endret praksis eller fortolkning av et konstitusjonelt problem. Det gjorde ikke Wedel-saken, og forholdet greven var tiltalt for ble senere liggende under Regjeringens ansvar. Den var heller å forstå som et tidlig varsel. Saken mot Collett løste heller ikke spørsmålet om bruk av midler fra statskassens overskudd var lov uten Stortingets bevilgning siden det ikke kom noen rettskraftig riksrettsdom som fortolket spørsmålet nærmere. Men til forskjell fra Wedel-saken ble

⁶³ Dokument nr. 1 (1930) side 53

⁶⁴ Dokument nr. 1 (1930) side 54.

faktisk praksis endret da saken om innkjøpet av postdampskipene kom opp for Stortinget igjen i 1830. Stortinget regnet med at Kongen ikke ville overskride sin kompetanse igjen og ønsket ikke å forfølge saken videre.⁶⁵ Så langt kan sies at spørsmålet om bruk av statskassens overskudd ble løst selv uten riksrettsdom. Her er det viktig å understreke nærmere hvilken forståelse som ble lagt til grunn. Etter Collett-saken ble den oppfatning rådende at Kongen og hans råd ikke hadde adgang til å utbetale midler uten Stortingets bevilgning. Men det Collett-saken ikke løste var spørsmålet som siden ble reist om Regjeringen kunne nekte bruk av midler Stortinget hadde bevilget. Spørsmålet har sammenheng med Kongens sanksjonsrett. I de første år etter 1814 ble bevilgningene gitt i runde summer da Stortinget ikke satt sammen mer enn hvert tredje år. Etter hvert begynte Stortinget å gi bevilgninger med betingelser for fordeling av midlene. I saken mot Selmer i 1883/84⁶⁶ ble ministeren satt under tiltale i post nr b for å ha utvirket den kongelige resolusjon av 21. juni 1882 for å ha nektet fullbyrdelse av Stortingets beslutning av 14. juni 1882 om bevilgning av til sammen kr 30 000 til fremme av legemsøvelser og våpenbruk. Ved bevilgningen ble det satt som betingelse at bevilgningen skulle fordeles med kr 20 000 til folkevæpnings-samlagene for innkjøp av rifler og ammunisjon, avholdelse av skyttermøter og at intet skulle brukes til administrasjon og at kr 10 000 skulle bevilges til Centralforeningen. Andre bevilgninger ble tatt til følge av Kongen men disse to postene ble nektet sanksjon. Denne tiltaleposten hører også inn under sanksjonsspørsmålet men jeg har valgt å ta den med i dette kapittelet fordi den gir en god drøftelse for utviklingen av bevilgningsretten. Førstvoterende Hansteen mente dessuten tiltaleposten ikke gjaldt sanksjon. Etter hans oppfatning var uttrykksmåten ”*at sanktionere en Bevilgning*”⁶⁷ ikke korrekt og det samme gjaldt betegnelsen ”*bevilgnings-veto*”. Uansett kom dommeren til det standpunkt om betegnelsen sanksjon eller ikke ble brukt, at bevilgningen for å være gyldig måtte ”sanksjoneres” av Kongen med den begrunnelse at Grl. §§ 79 og 82 ikke unntok beslutning om bevilgning fra kongelig sanksjon. Påstanden om at den kongelige sanksjon som nektet fullbyrdelse av Stortingets beslutning om bevilgning av 30 000 kr til de nevnte formål var i strid med Grunnloven

⁶⁵ Francis Sejersted, i ”Kompetansestrid og nasjonalfølelse”, Norges historie bind 10, J. W. Cappelen forlag, 1978, side 78-79.

⁶⁶ Dokument nr. 1 (1930) side 109 flg.

⁶⁷ Dokument nr. 1 (1930) side 141

mente Hansteen var ubeføyet. Han tok utgangspunkt i Grl. § 75 ds naturlige ordlyd ”bevilge”. ”*En Bevilgning er efter Sprog betydningen et Tilkjendegivende, hvorved Penge stilles til Raadighed, en Tilladelse, et Samtykke, en Bemyndigelse til at benytte de Penge, som Bevilgningen angaar, til det Øiemed, som ved Bevilgningen skal kunne opnaas.*”⁶⁸ Hansteen mente derfor at det ikke forelå noen hjemmel for at Stortinget kunne tvinge kongemakten til å bruke bevilgede midler. Å ”bevilge” er ikke språklig ensbetydende med å bestemme, befale eller påby pengenes utbetaling mente han. Overfor kongemakten ble spørsmålet ikke om en bevilgning skulle bifalles eller ikke, men om tillatelsen som en bevilgning gir til å bruke penger skal benyttes eller ikke. Tillatelsen overlater det til kongemakten selv ”*at afgive Bestemmelse om, hvorvidt den Kongemagten ved Bevilgningen givne Adgang til Pengernes Anvendelse skal benyttes eller ikke*”. Mht til betingelsene for fordeling av bevilgningen på 30 000 kr mente Hansteen dette var å bestemme hvordan et visst pengebeløp skal utbetales, og som ikke hadde hjemmel i Grunnloven i noen bestemmelse og falt utenfor betydningen av ordet bevilge, eller stille penger til rådighet. En slik betingelse var ikke bevilgning etter Grl. § 75 litra d, men en akt fra Stortinget som ikke kunne være gyldig ”*uden den anden Statsmagts Samtykke*”. En viktig begrunnelse for regelen var hensynet til garanti for samfunnets trygghet at statsmaktene hadde ”*hver sin Nøgel til Statskassen*”.

Forskjellig praksis forekom imidlertid for Regjeringens uttrykksmåte om å bruke de bevilgede midler.⁶⁹ Særlig uttrykkende ”approberede”, ”sanctionerede”, eller ”tagne til følge” innebar fra Regjeringens side en forutsetning om at stortingsbeslutningen kunne vært nektet. Det var særlig ved en sak i 1839 som snudde Stortingets oppfatning da Kongen ”tok til følge” en driftsplan for Kongsberg sølvverk, men ”sanksjonerte” samme dag en annen beslutning om sølvverkets bestyrelse. Dette henledet protokollkomiteen på tanken at beslutninger om statens utgifter var gyldig uten sanksjon, og denne oppfatningen ble hevdet av senere stortingskomiteer.

Lagtingsmedlemmene var ikke enig i førstvoterendes begrunnelse.⁷⁰ Egge hevdet dommerens oppfatning, hvis den vant frem til praktisk anvendelse, ville tilintetgjøre

⁶⁸ Dokument nr. 1 (1930) side 141

⁶⁹ For flere eksempler se Aschehoug II, side 371-374

⁷⁰ Dokument nr. 1 (1930) side 160 flg.

Stortingets tilkommende rettigheter etter Grl. §§ 19 og 75 d. Han mente Regjeringens begrunnelse for å nekte bevilgningene til skytterlagene som en inntrengen på den utøvende makts område ved bidrag til revolusjonære organisasjoner ikke var riktig. Skaar begrunnet videre at et absolutt bevilgningsveto ville gjøre Stortinget til et rådgivende organ, og om kongemakten enn hadde veto, var det for ham umulig å akseptere at Regjeringen kunne ”*hindre eller hæmme samfundsgavnlig Formaal der af Storthinget var ønsket gennemført.*”

Flertallet av lagtingsdommerne voterte for straff, men mange forutsatte også at Kongen hadde rett og plikt til å stanse bevilgninger ved helt ekstraordinære situasjoner (noe de ikke anså forelå her).

4.5 Sanksjonsspørsmålet og innføringen av det parlamentariske system

Riksrettssaken mot ministeriet Selmer i 1883/84 er den mest omfattende og dyptgripende riksrettssaken vi har hatt i vår forfatningsrettslige historie. Det er derfor naturlig at den blir viet stor oppmerksomhet i oppgaven. Den historiske bakgrunnen for saken er lang. På begynnelsen av 1800-tallet ønsket Regjeringen adgang til Stortingets forhandlinger. Til grunn for det var ønsket om en smidigere og lettere behandling med Stortinget. Stortinget selv ønsket ikke dette av frykt for at Regjeringen ville bli den rådende statsmakt. På de tidlige bondestorting var denne frykten vel med rette da de fleste av regjeringens medlemmer kom fra embetsklassen og Stortinget bestod hovedsakelig av bønder og andre som ikke hadde samme faglige innsikt og tyngde som regjeringens medlemmer. Ut på 1870-tallet hadde imidlertid stemningen snudd og Stortinget ønsket nå statsrådenes deltakelse i stortingssalen. Dette har sin bakgrunn i kompetansestriden på 1800-tallet. Det som kjennetegner hele perioden fra 1814 og Carl Johans tid til unionsoppløsningen er Stortingets kamp mot kongemakten der Stortinget i begynnelsen av perioden er på defensiven til etter hvert å bli den aggressive part og havne mer og mer på offensiven mot regjeringen og embetsverket. Etter riksrettssaken mot Vogt i 1845 ble riksretten ikke brukt før den igjen ble tatt i bruk i 1883 og da med full tyngde. Regjeringen som tidligere hadde ønsket stortingsadgang, fryktet for sin uavhengighet og handlefrihet og Kongen nektet sanksjon på Stortingets grunnlovsendringer om statsrådenes deltakelse i Stortingets forhandlinger. Den rettslige bakgrunnen for saken er viktig. Med statsrådenes deltakelse i Stortinget ville et parlamentarisk system bli innført. Det rettslige tvistepunktet i riksrettssaken var

imidlertid ikke parlamentarismen selv, men det konstitusjonelle problem om Stortinget kunne beslutte grunnlovsendringer uten kongelig sanksjon. At dette var et problematisk spørsmål i det hele tatt var det delte meninger om. Etter Grunnlovens opprinnelige system var Kongen og Stortinget adskilte statsmakter med hver sin forslagsrett for lover. Kongen hadde alminnelig rett til å nekte sanksjon av Stortingets beslutninger men med den begrensning at Kongen bare hadde suspensivt (utsettende) veto i lovsaker jfr Grl. §§ 77-79. Etter Grl. § 79 kunne Stortinget beslutte å gjøre en lov gyldig uten kongelig sanksjon dersom den på tredje ordentlige Storting var blitt uforandret antagen. For å få vedtatt grunnlovsendringen om statsrådenes adgang til Stortingets forhandlinger, ble den erklært gyldig uten kongelig sanksjon etter å ha blitt vedtatt uforandret på Stortingene i 1874, 1877 og 1880. Kongen mente han var i besittelse av absolutt veto i grunnlovssaker og nektet sanksjon til sammen fire ganger på beslutningen om statsrådenes deltakelse (første gangs nektelse var i 1872). Ministeriet ble satt under tiltale for Riksretten for tre forhold. Det første punktet var at Selmer hadde utvirket Kongen til ved kongelige resolusjoner av 29. mai og 15. juni 1880 å nekte sanksjon på den 17. mars 1880 vedtatte grunnlovsbestemmelse om statsrådenes deltakelse i Stortingets forhandlinger og unnlatt å tillegge den ved hjemlede Grunnlov gyldighet.

Voteringene inneholder mange punkter, og en full redegjørelse er ikke mulig. Jeg kommer derfor til å redegjøre for de viktigste.

Til sakens første post uttalte førstvoterende assessor Christopher Hansteen at Selmer skulle ha opptrådt lovstridig var ubeføyet. Samtlige dommere fra høyesterett frifant Selmer og stod i skarp kontrast til dommerne fra Lagtinget. Hansteen begrunnet inngående det rettslige grunnlaget for at Kongen hadde absolutt grunnlovsveto. Dette var anerkjent ikke bare av statsrådet selv, men også av alle de tidligere fremtredende Eidsvolls menn som satt på Stortinget i begynnelsen av Stortingets tid og frem til 1880. Etter Hansteen mening var det uhørt at regjeringsmedlemmene skulle straffes for at en pluralitet på Stortinget hadde en annen mening, og til spørsmålet om statsrådene hadde misforstått Grunnloven gikk det ubetinget i den anklagedes favør. En rekke momenter ble utførlig lagt til grunn for Hansteens mening⁷¹. I et innskrenket monarki fordres kongelig resolusjon som regel til alle nasjonalforsamlingens beslutninger. Med dette utgangspunktet begrunnet han sitt syn ved følgende momenter. Etter Grunnloven selv er

⁷¹ Dokument nr. 1 (1930) side 114 flg

statsmaktene listet opp kategorisk i Grunnlovens kapitteloverskrifter ved bokstavene B, C og D henholdsvis den utøvende, lovgivende og dømmende makt, og sammenholdt med Grl. § 100 som i etterfølgende kapittel refererer til uttrykket ”*de constitutionelle Magter*”, stilles statsmaktene opp som likeverdige parter. Videre mente han ordlyden i Grl. § 77 vel kunne tyde på at grunnlovsendringer ikke trengte sanksjon for å være gyldig da bestemmelsen henviser til beslutninger foretatt på Odelstinget og Lagtinget sendt til Kongen med anmodning om sanksjon. Grunnlovsendringer blir ikke besluttet etter to-kammer systemet, men Hansteen forutsatte at krav om sanksjon uten videre følger av et innskrenket monarki. Videre gjør Grl. § 79 et unntak fra kravet om kongelig sanksjon når en lovbeslutning er fattet tre ganger av Stortinget. Og Grl. § 80 der det i annet ledd het at når Kongen oppløser Stortinget og de beslutninger han ikke uttrykkelig ”*antager, ansees som af Ham forkastede*”, må etter naturlig forståelse menes beslutninger overhodet og ikke unntak for grunnlovsendringer. Til grunn for denne argumentasjonen hadde førstvoterende et godt poeng ved å sammenligne med Grl. § 82 der det het at ”*Kongens Sanction udfordres ikke til de Storthingets Beslutninger*” og med seks unntak listet opp der siste unntak hadde tillegget ”*og endelig*”. Førstvoterende mente disse seks unntak var uttømmende og følgen derav var at kongelig sanksjon var nødvendig for alle andre beslutninger enn de listet opp i Grl. § 80. Aktor hevdet § 82 var ufullstendig, men det ble avvist som ”*fortvilede experimenter*”. Hvis ikke bestemmelsen var uttømmende, ville den vært totalt meningsløs. Et annet moment han la vekt på var at Grunnloven i mange paragrafer skjelner skarpt mellom Grunnlov og lov.

Videre ble det på Eidsvoll ”*søgt at fordele den suverene Magt saaledes at Lovgivningen nedlægges i folkets og den udøvende Magt i Kongens Haand*” og i så fall kunne det umulig ha vært meningen at en makt ensidig skulle kunne forøke sin egen makt og forminske den andres. Heller ikke skulle en makt kunne råde over den Grunnlov som den utøver sin kompetanse fra mente Hansteen. Han henviste til erfaringer hvor statsmakter har fått samlet all makt ikke avgir tilstrekkelig garanti for sindige, kloke og rettfærdige avgjørelser. Når makten er fordelt mellom to autoriteter fra forskjellige opprinnelser som må være enige for forandring i det bestående, vil det bli en bedre garanti mente han for at forskjellige interesser blir ivaretatt og beskyttet. Førstvoterende henviste også til utenlandske statsforfatninger der det ikke fantes eksempler på at nasjonalforsamlingen kunne endre statsforfatningen. Det ble også lagt vekt på konstitusjonskomiteen i 1824 hvor fremtredende Eidsvollsmenn som Wedel, Hornemann

og Sverdrup satt. De erklærte som sin mening at Grunnlovsendring ikke kunne gis uten Stortinget og Kongens felles samtykke og at Grl. § 79 kun gjaldt private lover, ikke Grunnlovsendringer. De første stortings praksis underbygget Hansteens standpunkt. Da riksakten mellom Norge og Sverige ble behandlet på Stortinget i 1815 sendte Stortinget endringsforslag til Grl. § 12 til Kongen for sanksjon og en endring i 1818 til § 35 ble sendt Kongen ”*til naadigst Sanktion*”. At Stortinget fulgte denne praksis uten noen form for protest, måtte bety at dette var Grunnlovens mening. Dessuten ble Grunnlovens bestemmelser gjennomgått paragraf for paragraf da foreningen med Sverige ble forhandlet frem og forutsetningen for at foreningen skulle komme istand var at Stortinget og den vordende Konge ble enige om Grunnlovens innhold. Stortinget skulle ikke kunne endre unionsvilkårene på egen hånd.

Som tillegg til Grl. § 79 var det fra svensk hold foreslått: ”*Saafernt den (beslutningen) ikke lige frem strider mod denne Constitutions Aand og Udtryk*”, og dette ble påberopt av aktoratet som tilkjennegivelse om at Stortinget ikke ønsket å vedgå at kongelig sanksjon var nødvendig. Hansteen forkastet dette argument som falskt, og mente bakgrunnen for det svenske forslaget var frykt fra svensk side for at Stortinget ville misbruke adgangen i § 79 til å gi lover uten kongelig sanksjon etter tre vedtak, og ønsket å forebygge dette. Etter Hansteens oppfatning ble ikke forslaget droppet fordi Stortinget ikke ville tilkjennegi nødvendigheten av sanksjon, men på grunn av vanskelighetene med å avgjøre hva som var strid mot konstitusjonen.

De moment i førstvoterendes votum som hovedsakelig ble fremtredende var Stortingets egen praksis ved å sende grunnlovsforslag til sanksjonering av Kongen. I tiden før 1880 ble 14 forslag sanksjonert mens 9 ble nektet uten at Stortinget protesterte. Stortinget hadde også uttrykkelig erkjent Kongens sanksjonsrett med henhold til grunnlovsforandringer i 1815, 1818 og 1824. 1824 har sammenheng med de mange grunnlovsforslag Kongen fremsatte på Stortinget der det absolutte veto var det Kongen ønsket seg mest. Forslagene ble fremsatt med trusler om makt i 1821 og troppestyrker lå utenfor Christiania. Alle Karl Johans grunnlovsforslag falt, men samtidig uttrykte stortingskomiteen i 1824 at Kongen hadde absolutt veto i grunnlovssaker. Selv om Stortinget ikke var helt uberørt av truslene om makt, ble det uttrykkelig uttalt også senere. Hansteen nevnte et eksempel i 1860 da Stortinget vedtok adresse til Kongen etter at sanksjon på opphevelse av stattholderposten ble nektet. Stortinget uttrykte i adressen: ”*I Deres Majestæts Haand laa Afgjørelsen af vor Beslutning*.” Dette uttrykket

kunne bare tyde på at Stortinget ikke mente det kunne ordne saken uten Kongens deltakelse.

Førstvoterendes votum og samtlige høyesteretts medlemmers steile holdning til saken sammenlignet med Lagtingsmedlemmene kan tyde på at oppfattelsen av sanksjonsspørsmålet var mer ensidig enn det egentlig var. Læren om Kongens absolutte grunnlovsveto fikk større oppslutning senere i århundret. I 1833 skrev en av 1800-tallets største statsmenn Frederik Stang i sitt ungdomsverk en lære om at Kongens veto ikke var nødvendig for andre beslutninger enn lover gitt etter Grl. § 76, 77, 78 og 79.⁷² Stang skrev at Kongens sanksjonsrett for Grunnlovsendringer var utvidende tolkning av Grl. §§ 77-79 som medførte innskrenkning i Stortingets myndighet, og som etter hans mening ikke var riktig grunnlag for å hjemle Kongens rett til å sanksjonere andre beslutninger enn lov. Når det gjaldt Grl. § 82, hevdet Stang denne paragraf syntes å forutsette kongelig sanksjon, men at det var den mest overflødige og forvirrende lovbestemmelse som noen gang var skrevet. Også Gaarder⁷³ mente sanksjon ikke var nødvendig. Han så på konstitusjonen som en pakt mellom Kongen og folket. Hvis Kongen skulle ha absolutt veto burde det i så fall være uttrykkelig nevnt. I Grunnloven var det etter hans mening ingen klare bestemmelser som uttrykte dette.

Høyesteretts steile holdning ble møtt med en like klar holdning på motsatt side av lagtingsmedlemmene. Førstvoterende gårdbruker A. Egge fra Lagtinget hadde et forholdsvis kort votum sammenlignet med Hansteens lange utredning.⁷⁴ Egge tok utgangspunkt i folkets rett i 1814 da det hadde sin fulle suverenitet. Han mente folket var i full besittelse av de rettigheter som det ikke ved Grunnlovens bestemmelser uttrykkelig hadde overdratt til Kongemakten. Egge brukte de utenlandske forfatningene til å argumentere for at det absolutte veto i den norske grunnlov ikke eksisterte da det i motsetning til den nederlandske, franske og svenske konstitusjon ikke uttrykkelig var nevnt i noen grunnlovsbestemmelse. Denne mangel på uttrykkelig grunnlovshjemmel, mente Egge betød at grunnlovsgiverne ønsket å forbeholde folket enerådighet. Grl. §§ 80 og 82 hevdet han videre stod i forbindelse med de foregående §§ 76-79 og at

⁷² Friederich Stang, "Systematisk Fremstilling af Kongeriget Norges Constitutionelle eller grundlovsbestemte Ret", Christiania, 1833, Hoppes forlag, side 409-427

⁷³ Gaarder, side 517-528

⁷⁴ Dokument nr. 1 (1930) side 160-161.

meningen med disse kun var å omhandle det suspensive veto i lovsaker. Grl. § 112 skulle ment å være den eneste uttømmende begrensningen for å hindre skadelige forandringer i forfatningen.

Når det gjaldt Stortingets praksis med å oversende grunnlovsforslag til sanksjon, ga ikke det inntrykk av fra Stortingets side å erkjenne at sanksjon var nødvendig. Det eneste etter hans mening som talte for en erkjennelse var adressen av 1824 *”som dog kun baserer det paa ”Sagens Natur”, et Argument, der er saa lidet tilfredsstillende, at det i og for sig ikke kan erkjendes fyldestgjørende for den, der for øvrig ikke finder Kongemagten hjemlet absolut Veto.*” Videre la han vekt på at det ville være en for enkel måte å løse konflikter på at fremtidige storting skulle bli bundet av en simpel adresse. En etter en ga de andre lagtingsmedlemmene votum som støttet opp om Egges standpunkt mange med sine egne bemerkninger. Også Skaar⁷⁵ tok utgangspunkt i folkets suverenitet, og mente Kongen var blitt overdratt den makt han trengte til fordel for landets sikkerhet, nasjonal trivsel og fremgang på alle områder, og *”Hvad Nationen saaledes ikke med udtrykkelige Ord gav bort af sin Magt, sad den selv tilbage med; thi den var suveræn.*” Han mente grunnlovstekstene på Eidsvoll der noen utkast ga veto og andre ikke, viste at meningen ikke var å tillegge Kongen veto i grunnlovssaker. Angående praksis med å forelegge grunnlovsendringer til Kongen for sanksjon, mente Skaar denne praksis kunne være unnskyldelig for statsrådet, men videre at enhver sanksjonsnektelse fra Kongen var uhjemlet. Stortingets taushet og aksept begrunnet han med frykten for konsekvensene av konflikten som ville oppstå mellom statsmaktene, og at situasjonen makte til fred og forståelse.

Det er flere viktige virkninger av dommen mot Selmer. Maktfordelingen er blitt avløst av demokratisk kontroll med Regjeringen hvor det i praksis er opposisjonen som utøver kontroll med den utøvende makt. Den personlige kongemakten ble sterkt redusert ikke bare med Selmer-saken, men alle dommene sett under ett. Utvelgelsen av ministrene skjer nå ikke etter Kongens eget ønske, men blant personer som blir akseptert av Stortinget.

Innføringen av parlamentarismen medførte at et nytt og mer effektivt kontrollmiddel erstattet behovet for riksrettssak. Etter dagens system vil Regjeringen ønske seg parlamentarisk tillit i Stortinget. Derfor vil ofte Regjeringen informere Stortinget på

⁷⁵ Dokument nr. 1 (1930) side 163-164

forhånd i motsetning til slik systemet var tidligere med hovedsakelig etterkontroll Regjeringens virksomhet. Stortinget har som konsekvens av dommene også fått adgang til å instruere Regjeringen om statsforvaltningen som tidligere var Kongemaktens egne domene.

Prinsippet ble ikke innført umiddelbart som rettsregel. Kongen mente han fortsatt hadde grunnlovsveto, og etter saken i 1884 hendte det Kongen utnevnte statsråder etter det gamle systemet. Men etter unionsoppløsningen er ikke dette skjedd. Prinsippet har fått så godt rotfeste at det i dag er hjemlet som konstitusjonell sedvanerett.

4.6 Konstitusjonell nødrett

Den sentrale riksrettssaken om konstitusjonell nødrett er saken mot Berge i 1926/27. At Stortinget har adgang til å gå utenfor spillereglene på konstitusjonelt nødrettslig grunnlag er klart. Både det overordentlige Storting i november 1814 og unionsoppløsningen i 1905 er eksempler på dette. Om Regjeringen derimot innehar adgang til å gå utover sine fullmakter på nødrettslig grunnlag var et av hovedspørsmålene i riksrettssaken mot Berge i 1926/27 (tiltalepost a). Om saksforholdet henviser jeg til kapittelet om Regjeringens opplysningsplikt. Flertallet av dommerne frikjente ministrene på grunnlag av foreldelse. Uttalelsene om konstitusjonell nødrett er derfor obiter dicta. Noen utredende forklaring på grunnlaget for nødrett i saken er umulig å gi. Voteringene er altfor omfattende og dommerne hadde forskjellige oppfatninger av grunnlaget for nødretten.

Imidlertid er det interessant å se hvordan tidligere riksrettssaker ble benyttet i Berge-saken. Av det som fremgår tidligere i denne avhandlingen er det ingen riksrettssak som direkte har vurdert spørsmålet om konstitusjonell nødrett. Forsvarer Rygh⁷⁶ tok utgangspunkt i Stortingets tidligere nødrettshandlinger og mente Regjeringen måtte inneha samme adgang. Det fantes for Regjeringen flere eksempler på utøvde nødrettshandlinger enn Stortinget helt frem til Berge-saken. Av de mange eksempler han brukte, var tre fra riksrettspraksis. Det første eksempel var en sak mot statsråd Fasting i 1817 da et sjøkadettkorps i Fredriksvern ble opprettet i strid med Grl. § 76 og protokollkomiteen i 1818 innstilte på riksrettssak. Odelstinget sendte saken til Stortinget som henla den. Forsvareren mente dette var fordi opprettelsen ble ansett for å være

⁷⁶ Riksrettstidende 1926/27 side 1555 flg.

nødvendig. Det andre eksempel var riksrettstiltalen mot finansminister grev Wedel. Den saken gjaldt ikke noe om nødrett, men i tillegg til det som er sagt tidligere om saken hadde Wedel påbudt offentlige kasser å ta imot begrensede sirkulasjonssedler for at staten skulle få innbetalt skatter i en tid med økonomisk sirkulasjonssvikt. Denne foranstaltning ble ikke heldig og protokollkomiteen innstilte på riksrettstiltale med bl.a. den begrunnelse at nødrett, som den ellers anerkjente, ikke var tilfellet i den saken. Odelstinget derimot tok ikke med dette punktet i tiltalen og Wedel-saken foregikk som den er referert tidligere. Også Collett-saken ble påberopt som tredje eksempel.

Forsvareren henviste til sakens første post om de provisoriske anordninger der kongemaktens forståelse av spørsmålet ble forkastet av rettens flertall. I voteringene fantes flere uttalelser som viste hvordan Grl. § 17 kunne gi Kongen rett i nødstilfeller til å utstede anordninger som nødsituasjonen krevet. Et eksempel var assessor Debes som tok forbehold for *”I hvad Fortolkning man end hylder maa man dog vistnok antage, at der kunde gives Tilfælde, i hvilke Kongen maa kunne gjøre Brug af en saadan Rettighed, naar en overhængende Fare f. Ex. Ikke tillader at oppebie den Tid, inden hvilken et Storthing kan samles og tage Beslutning.”* Tre andre assessorer i Collett-saken uttalte seg i samme retning der nødvendigheten var det sentrale moment for at Regjeringen fortsatt skulle ha rett til å gi anordninger som opphevet de av Stortinget gitte lover. En dommer fra Lagtinget, Huus⁷⁷, mente de omtalte handlinger fra praksis vel kunne ha fortjent riksrettstiltale men at de ikke i noen omstendighet tjente som unnskyldning for Regjeringens handling.

Førstvoterende assessor Andersen gikk ikke nærmere inn på praksis, men han la til grunn at både forsvarerne og aktoratet var enige om at det kunne foreligge situasjoner som ga det ene statsorgan rett til å substituere seg for det annet. Det var imidlertid subsumpsjonen som var det viktige spørsmål nemlig om tilsidesettelsen av Grl. § 75 litra d og b ved å gi garanti på 25 millioner kroner i statsveksler var rettmessig eller straffri handling etter reglene om konstitusjonell nødrett. Jeg skal kort redegjøre for utfallet av saken. Førstvoterende kom til at konstitusjonell nødrett forelå som eget rettsinstitutt, og han antok at *”det her dreiet sig om så omfattende og betydelige interesser for det hele samfund, at betingelsene for anvendelse av konstitusjonell nødrett, eller hvad man nu vil kalle det, for så vidt må antas å ha vært tilstede.”*⁷⁸

⁷⁷ Riksrettstidende 1926/27 side 2118

⁷⁸ Riksrettstidende 1926/27 side 2047

Assessor Schie mente videre at støtteaksjonen måtte ansees å være finansielt forsvarlig og være et middel som var tjenlig og forholdsmessig i relasjon til den fare som skulle avverges. Også han støttet opp om førstvoterende. Assessor Backer hevdet som førstvoterende at aksjonen var absolutt nødvendig og at Regjeringen også hadde plikt til å gripe inn i den farlige økonomiske situasjon for å unngå sammenbrudd i storbankene. 19 dommere stemte for frifinnelse for post a og 6 mot. De fleste av dommerne mente at det forelå nødrett for Regjeringen i situasjonen, men mange av uttalelsene inneholder meget skarpe kritikker av forholdet. I votingene var det mange som mente rent objektivt at det ikke forelå nødrett, men at situasjonen Regjeringen mente den befant seg i var en unnskyldelig grunn. Av dette er det vanskelig å si hvor mange dommere som mente det var adgang til å utøve nødrett, for et par dommere mente Regjeringens aksjon ikke var berettiget men stemte likevel for frifinnelse.

For den tidligere omtalte post c ble også nødrett nevnt, men dommerne synes å mene at da saken kom opp for Stortinget var det gått for lang tid.

I forbindelse med andre verdenskrig ble imidlertid konstitusjonell nødrett mer aktuelt og Berge-saken er ikke så viktig etter disse begivenheter inntraff.

5 Særlig om prejudikatverdien av riksrettsdommene

5.1 Begrepet prejudikat

Erik Boe og Johs Andenæs reserverer begrepet prejudikat for dommer av Høyesterett. Begrepet er imidlertid brukt hele tiden i Riksrettens virke både i domstolen selv og under debattene mellom statsmaktene som tidligere nevnt. Eckoff derimot forbeholder prejudikater for rettsavgjørelser og begrepet presedens for forvaltningsavgjørelser. Men som hevdet av Eckoff er det ingen forskjell mellom begrepene presedens og prejudikat. Spørsmålet av interesse i dette kapittelet er ikke å besvare om en avgjørelse av Riksretten er prejudikat eller ikke, men om avgjørelsene har hatt noen prejudikatverdi altså om avgjørelsene var bindende for senere saker. Jeg kommer til å bruke et forholdsvis utvidet område for prejudikatverdien da det ikke bare blir spørsmål om virkningen av avgjørelsene for Riksretten selv men også for statsmaktenes praksis.

Prejudikativirkningen blir av Erik Boe definert ved et eksempel der domstolen ser tilbake på tidligere avgjørelser som bindende, og der domstolen gir en ny avgjørelse er dette eksempel på domstolens rettsskapende virksomhet. Jeg kommer ikke til å gjøre et skille her fordi Riksretten har som jeg vil vise brukt prejudikatbegrepet i begge tilfeller, og disse to synsmåter henger sammen i riksrettens praksis.

Om Riksrettens avgjørelser er prejudikater eller ikke vil avhenge av rettsanvenderens subjektive forståelse av et prejudikat. Uansett om en avgjørelse blir ansett som et prejudikat eller ikke, vil ikke dette bety at avgjørelsen ikke får rettslig virkning.

5.2 Prejudikatverdien av Riksrettens avgjørelser

Arne Fliflet nevner at med det store tidsintervallet Riksretten har virket på, vil det ikke være unaturlig om dens avgjørelser får begrenset betydning for senere riksrettssaker. Dette er først og fremst i relasjon til riksrettssaker i fremtiden. Videre skriver han at selve fremgangsmåten for Riksrettens oppnevning og arbeidsmåte vil virke retningsgivende for senere praksis og at odelstingets påtalepraksis påvirkes av Riksrettens avgjørelser.⁷⁹ Spørsmålet som er naturlig å spørre i denne sammenheng er om det er noen forskjell i prejudikatverdien for habilitetsspørsmålet og i de statsrettslige spørsmål og til slutt odelstingets påtalepraksis. Det er mye som tyder på at det er forskjeller, men noen uttømmende liste over hvilke avgjørelser som har prejudikatverdi og ikke, er ikke mulig å gi.

I Riksrettens habilitetspraksis forekommer ordet prejudikat oftere enn i dommene. I saken om statsrevisors habilitet, uttalte f.eks. assessor Lange at han ville forbigå ”*ovenmeldte Formalitets Kvæstion, for ei at give Anledning til et Præjudikat*” som kunne binde rettens hender.⁸⁰ Dette kan ha sammenheng med domstolens oppfatning på 1800-tallet der rettens oppgave ikke var å skape ny rett, men ”finne den”. I Wedel-saken ble Riksrettens president ikke oppnevnt til uttredelse delvis fordi det kunne ”*afgive et Slags Præjudikat for, at det øvrige Statsraad*” var mer eller mindre implisert i samme handling.⁸¹

⁷⁹ Fliflet; ”Studiebok i statsforfatningsrett”, 4. utgave, s. 430-431

⁸⁰ Stortingsforhandlinger 1883, 5, dok. Nr. 80 s. 45

⁸¹ dok nr. 80, side 21

Som omtalt tidligere fulgte også Riksretten sin egen praksis angående habilitetsspørsmålene, men med noen unntak.

I dommene forekommer begrepet lite. Dette har sannsynligvis sammenheng med høyesterettsdommernes oppfatning av Riksrettens kompetanse der de ikke anerkjenner domstolen som et grunnlovsfortolkende organ. I Collett-saken reagerte Langberg på aktors hovedformål med søksmålet som var å forebygge lignende i fremtiden. Dette lå helt utenfor rettens kompetanse. Det kan også ha sammenheng med at Riksrettssakene var forskjellige. Hemmeligholdet har trolig også medført at dommene har fått liten prejudikatverdi for senere saker.

Et interessant eksempel på prejudikativirkinger av riksrettsdommer til bruk i andre riksrettssaker har vi i Selmer-saken. Da jeg tidligere nevnte at Norge har hatt 8 riksrettssaker er imidlertid ikke dette helt korrekt. Saken mot ministeriet Selmer ses gjerne på som en sak der dommen mot statsminister Selmer er den viktigste. Men i virkeligheten ble det anlagt 11 saker – en mot hver statsråd. Selmer ble dømt først, og etter hvert fulgte de andre statsrådssakene for de samme forhold som Selmer ble dømt for. Ikke overraskende var høyesterettsmedlemmene negative til å anse dommen mot Selmer som et bindende prejudikat. De anså sakene som rene gjentakelser, og i mange av sakene uttalte dommerne at de tre tiltalepostene i Selmer-saken stred mot lov og rett og avgjorde saken med frifinnelse på samme måte som mot Selmer.

Lagtingsmedlemmene derimot hadde en helt annen oppfatning av Selmer-dommens rettslige betydning. I saken mot statsråd Kierulf⁸² uttalte åttendevoterende Skaar at hans syn i saken mot Selmer ikke ble dom, men ”*Dommen er nu en Kjendsgjærning, og jeg faar bøje af fra min egen personlige Opfatning og acceptere det givne Præjudikat*”.

Også niendevoterende Bjering i saken mot statsråd N. Vogt⁸³ mente tiltalen mot statsråden stod i samme forhold som de tidligere avgjorte sakene mot Selmer og Kierulf og derfor ”*henholde mig til mine under Selmers og Kierulfs Sager afgivne Vota, idet jeg fremdeles tror at burde bøje mig for den i Sagen mod Selmer faldne Dom og betragter denne som bindende Præjudikat*.”

Saken mot ministeriet Selmer er selvsagt noe særegen i historien, og dette er det klareste eksempelet på at tidligere riksrettsdommer blir direkte lagt betydning som bindende

⁸² Tillegg til dokument nr. 1 (1930) side 1.

⁸³ Tillegg til dokument nr. 1 (1930) side 8.

prejudikat. Selv om saken er spesiell er det for så vidt ikke noe ukjent fenomen at Høyesterett i dag også tillegger dommer avsagt samme dag vekt som prejudikat.⁸⁴

Angående Riksrettens prejudikater må det sies noen bemerkninger. Riksretten er jo ikke noen egen juridisk enhet slik Høyesterett er da den også består av en politisk del. Her blir spørsmålet om prejudikativirkingen blir en noe annen enn begrepets definisjon. Den norske Riksretten har noen likhetstrekk med den føderale høyesterett i USA. Der har de en annen prejudikatlære enn i Norge. I USA har det aldri vært noen regel om at prejudikater ikke kan fravikes av de høyeste domstoler, og den føderale høyesterett har ofte skiftet kurs. Den er leder av rettsutviklingen på mange viktige områder. Også protokollkomiteens uttalelser i 1848 kan tyde på at Riksrettens prejudikater er bindende, men at dette prejudikat kan fravikes av den samme domstol. I det tilfellet gjaldt det endringen av Regjeringens praksis som følge av dommen mot Vogt i 1845 hvor komiteen uttalte at *”Fortolkningen er bleven anseet som rigtig og juridisk gyldig indtil en ny Dom gav en anden”*.⁸⁵ Aschehoug⁸⁶ har en mer realistisk forståelse av Riksrettens prejudikativirking. Han sier dommen i seg selv ikke er ufravikelig. Det blir den *”først ved længere Tids fortsat Befølgelse, saaledes at den gaaer ind i den almindelige Retsbevidsthed.”* Aschehoug mente dommene burde være prejudikater siden Riksretten dømmer i siste instans og av hensyn til rettferdighet så ikke domstolen dømmer forskjellig i like saker.

Etter denne oppfatningen er det sannsynligvis mer korrekt å si at prejudikativirkingen blir større jo lengre tid dommens utfall blir etterlevd av statsmaktene.

Selv om dommene ikke er prejudikater, kan de få rettslig betydning likevel. I Berge-saken ble tidligere dommer trukket frem for å gi grunnlag for nødrettsregel.

5.3 Særlig om Odelstingets påtalepraksis

Riksrettsdommene har påvirket Odelstingets påtalevirksomhet på flere måter. Jeg vil her nevne noen forskjellige måter med noen eksempler.

⁸⁴ Se eksempelet om Røstad- og Skjelsvikdommen i Erik Boe; *”Innføring i juss bind I”*, Oslo 1993, s.229-230.

⁸⁵ Stortingsforhandlinger 1848, 7, s. 94

⁸⁶ Aschehoug III, side 537-539

For det første kan vel sies ut fra det som er sagt i oppgaven at Odelstinget har anlagt sak etappevis. De typiske konstitusjonelle problem som bevilgningsretten ble løst ved saker som til slutt endte med en sammenlagt seier for Stortinget.

For det andre har et dårlig resultat endt med at Odelstinget har vegret seg for nye riksrettsaker. Et godt eksempel er det lite opplysende utfallet av Berge-saken som kan ha medført at utenriksminister Ihlen med sin kjente ”Ihlen-erklæring”⁸⁷ ikke ble satt under tiltale for at Norge tapte saken i Haag mot Danmark om retten til å okkupere Øst-Grønland i 1933. Dette var en av de største politiske skandalene på den tiden og kunne vært en klassisk riksrettssak.

For det tredje har Odelstinget ikke ønsket sak fordi det blir tungvint. Etter Gardermosaken ble Lie politisk ansvarliggjort, men Odelstinget unnlot å reise sak. Parlamentarisk kritikk og trussel om riksrett kan ofte være like effektivt som at sak blir anlagt. Da Berge Furre og Finn Gustavsen brøt taushetsplikten ved å røpe forhandlinger fra lukket møte i Stortinget, ble det besluttet i protokollkomiteen å ikke reise tiltale. Flertallet la vekt på at behovet for tiltale for å straffe stortingsrepresentantene var beskjedent og at handlingen ikke hadde påført landet vesentlig skade.

For det fjerde har Odelstinget vurdert Riksrettens kompetanse. I Hauglin-saken⁸⁸ hadde stortingsrepresentanten uriktig hevet for stor diettgodtgjørelse, og saken reiste tvil om den hørte inn under riksrett eller de alminnelige domstoler. Komiteen brukte riksrettssaken mot Fasting i 1821 som eksempel. Fasting hadde fått kommandørgasje mens han var statsråd, og ble dømt til å betale tilbake gasjen til marinen. Til tross for temmelig likt saksforhold avviste komiteens flertall tiltale fordi tidligere riksrettspraksis hadde knyttet seg til embetsmessige handlinger mens den foreliggende saken hørte naturlig inn under de alminnelige domstoler.

Fellesnevneren for tilfellene er vel at Odelstinget reiser tiltale når det ønsker å oppnå et bestemt mål, og unnlater tiltale hvis det blir for omstendelig i forhold til det det ønsker å oppnå.

⁸⁷ Fleischer; side 81, 144, 147

⁸⁸ Innst. O. Nr. 26 (1975-76)

6 Konklusjon

Samme tid som denne avhandling blir skrevet foreligger det grunnlovsforslag om å fjerne Riksretten. Mange forfattere har skrevet Riksretten inn i historien, og enkelte har gått så langt til å kalle den en anakronisme.⁸⁹ Formålet med å fjerne Riksretten er å gjøre det enklere å tiltale de ansvarlige for domstolene og sikre kravet til rettferdig rettergang. Uansett hvordan negative trekk ved noen av sakene bedømmes, har Riksretten i hvert fall vært en meget viktig anakronisme da den har avgjort de viktigste konstitusjonelle stridsspørsmål som i noen av tilfellene ikke hadde vært mulig å endre uten Riksrettens medvirkning. En av grunnene til at Riksretten i manges øyne ikke lenger er reell, er fordi den har utspilt sin rolle som konfliktløser mellom statsmaktene særlig etter parlamentarismens innføring.

I mange av sakene har Riksretten vært den viktigste spilleren til å sparke ballen. Mange saker gikk i mål med en gang og ble etter hvert ansett som konstitusjonell sedvanerett. Parlamentarismen ville sannsynligvis ikke blitt en realitet uten at Riksretten ga ballen det avgjørende spark. For spørsmålet om de provisoriske anordninger og bevilgningsreglementet måtte stortingsflertallet sparke flere ganger for å nå det resultat det ønsket. For innholdet av Regjerings opplysningsplikt er spillet ikke avsluttet og ingen vet om ballen noen gang vil komme i mål.

Riksretten blir mest av alt husket for det overlegne slaget mot Selmer. De andre viktige kampene og betydningene av dem er glemt. Etter domstolens flere tiår på dødsleiet tror jeg at jeg ved denne avhandlingen har fått frem de viktigste dommene og deres betydning for gjeldende statspraksis som vi i dag ser på som en selvfølge.

Da grunnlovsforslaget sannsynligvis går igjennom neste stortingsperiode, håper jeg med det jeg har redegjort for, at Riksretten til tross for noen gule og røde kort kan få en verdig avslutning etter mange års viktig kamp.

⁸⁹ se Bjørn O. Bergs avhandling i Eivind Smith (red); "Makt uten ansvar?"

7 Litteraturliste

Bøker og tidsskrifter:

Aftenposten; "Vil fjerne Riksretten og endre Grunnloven", morgenutg. 30.september 2002, side 3

Andenæs, Johs; "Konstitusjonelle reformer i historisk perspektiv", i nytt norsk tidsskrift 2/2000, s. 118-124

Andenæs, Johs; "Statsforfatningen i Norge", 7. utgave, Oslo 1994

Aschehoug, T. H; "Norges nuværende statsforfatning", tre bind (1891,1892,1893)

Berg, Bjørn O ; "Riksretten – en nekrolog" i Jussens Venner 4/98

Boe, Erik; "Innføring i juss bind 1", Tano Oslo 1993

Danielsen, Rolf. "Promulgasjonspolitik og riksrett", i Det Norske Storting gjennom 150 år, bd II s. 240-258

Castberg, Frede; "Grunnloven i 1814 og i dag", i Samtiden 1964

Castberg, Frede; "Norges Statsforfatning" bind I og II 3. utg, Universitetsforlaget, Oslo 1964

Eckhoff, Torstein; "Rettskildelære", 4.utg ved Jan E. Helgesen

Eckhoff, Torstein: "Utviklingslinjer i norsk statsstyre og forfatningsrett 1814-1964" i , Statsrettslige emner, 1979, s. 4-45

Fliflet, Arne; "Stortingets innkallingsrett i historisk lys", i JV 1972 s. 67-128

Fliflet, Arne; "Studiebok i statsforfatningsrett", 4. utgave, Oslo 1991

Fliflet, Arne; "Trenger vi en ny grunnlovsrevisjon?", i Nytt norsk tidsskrift 2/2000, s. 124-135

Gaarder, Peder Krabbe; " Fortolkning over Grundloven og de øvrige Love, som danne Norges Riges offentlige Ret", Kristiania, 1845

Helset, Per og Stordrange, Bjørn; "Norsk statsforfatningsrett", Oslo 1998

Kaartvedt, Alf; "Konge, Regjering og Storting i Carl Johan-tiden" i Det Norske Storting gjennom 150 år, bd I 1964, s. 241-279

Kaartvedt, Alf; "Riksretten og andre politiske kontrollmidler", i Det norske Storting gjennom 150 år, bd I 1964, s. 316-339

Michalsen, Dag; "Ny og gammel rettskildelære", i Tfr ½ 1994, s. 192-239

Michalsen, Dag; "Offentlighetsprinsippet og prejudikatlæren", i *Ånd og Rett*, festskrift til Birger Stuevold Lasson, Universitetsforlaget, Oslo 1997, s. 729-739

Ryel, Anne Lise; "Høyesteretts holdning til egne avgjørelser i perioden med hemmelige domspremisser", i *Rettferdighet og styring – en studenthilsen til Torstein Eckhoff*, 1980 s 124-140

Sandvik, Gudmund; "Betenkningar frå Det juridiske fakultet om statsrettslege emne", i Eivind Smith (red) 'Jus' og 'politikk' i det norske statsliv, 1989, s. 47-67

Sejersted, Francis; "Almeenvillien...Luttret og modereret", i *Norges Historie*, bd 10 , Cappelen, 1978, s. 335-426

Sejersted, Francis; "Arven fra Eidsvoll", i *Norges Historie*, bd 10 , Cappelen, 1978, s. 9-95

Sejersted, Francis; "Om politisk utvikling og rettslig autonomi", i Eivind Smith (red) 'Jus' og 'politikk' i det norske statsliv, 1989, s. 69-81

Sejersted, Francis; "1884 og den liberale tradisjon" i *Demokrati og rettsstat*, 1984, s. 122- 136

Sejersted, Fredrik; "Kontroll og konstitusjon", Cappelen, Oslo 2002

Sejersted, Fredrik; "Stortingets kontrollfunksjon", i *Nytt norsk tidsskrift* 2/2000, s. 173-186

Smith, Eivind; "Alternativer til Riksretten" i *Nytt norsk tidsskrift* 2/2000

Smith, Eivind; "Fra Eidsvoll til Westminster: om synet på Grunnloven som politisk redskap", i *Fakler om vitenskap og samfunn*, Oslo 2002, s. 146-207

Smith, Eivind; "Kongen og masten – om Grunnlovens rolle i vår tid", i *JV* 4/1999

Smith, Eivind (red.); "Makt uten ansvar?- om riksrettens rolle i vår tid", Tano, Oslo 1997.

Smith, Eivind; "Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget", Universitetsforlaget, Oslo 1997

Smith, Eivind; "Rettslig håndheving av konstitusjonelle normer i Europa og i Norge", *Tfr* 1983 s.77

Stang, Friederich; "Systematisk Fremstilling af Kongeriget Norges constitutionelle eller grundlovsbaserte Ret", Christiania 1833, Hoppes forlag

Stavang, Per; "Parlamentarisme og folkestyre – utvalde statsrettslege emne", 4.utg, Bergen 2000

Offentlige dokumenter:

Innst. O. VIII (1927).

Innst S nr. 1 (1932),

Innst. O. Nr. 26 (1975-76)

Riksrettstidende 1926/27

Stortingsforhandlinger for 1848, 7, s. 92-98

Stortingsforhandlinger for 1883, 5, dok. nr. 80

Stortingsforhandlinger for 1930, Dok. nr. 1

